Témoignage judiciaire ou humanitaire ?
Historique des interactions entre MSF et les procédures d'enquêtes et de poursuites judiciaires

Françoise Bouchet-Saulnier

Fabien Dubuet

avril 2007 - CRASH/Fondation - Médecins Sans Frontières

DANS LA COLLECTION DES CAHIERS DU CRASH

- De l'Éthiopie à la Tchéchénie
  Recueil des travaux de François Jean, *mars 2004*

- L'action humanitaire en situation d'occupation
  Xavier Crombé - Cahier du Crash
  Français/Anglais, octobre 2007

- Le Manuel des Acteurs de l'Aide
  Français, avril 2007 - anglais, septembre 2007

- Revue critique des opérations msf-france au darfour (Soudan)
  Dr. Corinne Danet (MSF), Sophie Delaunay (MSF), Dr. Evelyne Depoortere (Epicentre), Fabrice Weissman (CRASH/Fondation MSF)
  Français/anglais dans un même volume, septembre 2007

- Étude sur les responsabilités de MSF en matière de protection
  Français/anglais dans un même volume, (à paraître en 2007)

DANS LA COLLECTION PRISES DE PAROLES PUBLIQUES DE MSF (CONSEIL INTERNATIONAL DE MSF/CRASH)

- Camps de réfugiés salvadoriens au Honduras (1988)
  Laurence Binet, *Disponible en Français et en Anglais, oct. 2003-avril 2004*

- Génocide des Rwandais Tutsis (1994)
  Laurence Binet, *Disponible en Français et en Anglais, oct. 2003-avril 2004*

- Camps de réfugiés rwandais au Zaïre et en Tanzanie (1994-1995)
  Laurence Binet, *Disponible en Français et en Anglais, oct. 2003-avril 2004*

- Violences du nouveau régime rwandais
  Laurence Binet, *Disponible en Français et en Anglais, oct. 2003-avril 2004*

- Traque et massacres des réfugiés rwandais au Zaïre-Congo (1996-1997)
  Laurence Binet, *Disponible en Français et en Anglais, août 2004*

- Famine et transferts forcés de populations en Éthiopie (1984-1986)
  Laurence Binet, *Disponible en Français et en Anglais, janvier 2005*

- Violences contre les Kosovars albanais, interventions de l'Otan (1998-1999)
  Laurence Binet, *Disponible en Français et en Anglais, septembre 2006*

FONDATION MÉDECINS SANS FRONTIÈRES
CRASH
(Centre de Réflexion sur l'Action et les Savoirs Humanitaires)
8, rue Saint-Sabin 75011 PARIS - FRANCE
tel : 00 33 01 40 21 29 29 - fax : 00 33 01 40 21 29 62
email : office@paris.msf.org

Sommaire

INTRODUCTION 5

PARTIE 1 :
EXAMEN DES INTER-ACTIONS ENTRE MSF ET LES PROCÉDURES D'ENQUÊTE OU DE POURSUITES JUDICIAIRES 7

A L'ETHIOPIE 7

B LA SOMALIE 8

C L'EX-YOUGOSLAVIE 10

1. L'action humanitaire comme réponse internationale aux crimes de masse 10

2. le Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) : éléments de gestion judiciaire de la crise 11

3. MSF, le TPIY et Srebrenica 13

4. MSF et les enquêtes non judiciaires sur Srebrenica 15

4.1. Les enquêtes néerlandaises sur la tragédie de Srebrenica 17

4.2. L'enquête de l'ONU sur la chute de Srebrenica 18

4.3. La mission d'information parlementaire française sur Srebrenica 18

D LE KOSOVO 21

1. L'attaque du Kosovo par les forces serbes et les bombardements de l'OTAN 21

2. Le retour des populations au Kosovo 22

2.1. La préservation des preuves 22

2.2. La recherche des disparus 22

E LE RWANDA 23

1. Le génocide : de la commission des droits de l'homme de l'ONU au Tribunal pénal international *ad hoc* sur le Rwanda 23

2. Les procédures nationales belges sur le génocide 26

3. La mission d'information parlementaire française sur le Rwanda 27

4. L'enquête de l'ONU sur la " tragédie Rwandaise " 28

F LA TRIBUNAL SPÉCIAL POUR LE TIMOR-EST 28

G LA COUR SPÉCIALE POUR LE SIERRA LEONE 29

H LA TCHÉTCHÉNIE 32

I LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE : DES NÉGOCIATIONS DE ROME AU DARFOUR 33
1. Les négociations de Rome et la coalition internationale pour la CPI 33
1.1. Le soutien de principe à la création de la CPI 33
1.2. Les réserves pratiques quant à la coopération avec la CPI 35
1.3. La politique de coopération de MSF avec la CPI 36
2. MSF et les premiers pas de la Cour pénale internationale : Ouganda, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Soudan 38

PARTIE 2 : L'ACTION HUMANITAIRE ENTRE LE CRIME ET LA JUSTICE 43

A CRITÈRES ET MOTIVATIONS DES DEMANDES D'ENQUÊTE ET DE JUSTICE 43
B CONTRAINTES JUDICIAIRES VERSUS INDÉPENDANCE HUMANITAIRE 44
1. La nécessaire indépendance de l'action humanitaire 45
2. Action judiciaire et sécurité des acteurs de secours 46
3. Dépendance vis à vis des tribunaux et gouvernements nationaux 47
4. Action humanitaire et entraves à la justice 48

CONCLUSION 51

CHRONOLOGIE 53

Recherches, rédaction : Françoise Bouchet-Saulnier, Fabien Dubuet - **assistante** : Bérengère Cescau - **remerciements** : Rony Brauman - **traduction** : Neil Beschers - **graphisme et mise en page** : tcgraphite

Introduction

Au fil de son histoire, MSF a mis en lumière et dénoncé des détournements de l'action humanitaire et des violences graves commises contre des populations civiles bénéficiant de ses actions de secours.
Cette démarche a pu conduire l'organisation à prendre l'initiative ou à s'associer à des demandes d'enquêtes nationales ou internationales. Cette activité a conduit progressivement l'organisation aux portes de procédures judiciaires nationales ou internationales visant à mettre en cause, non plus des responsabilités politiques, mais à établir la responsabilité pénale des auteurs individuels de ces crimes.

Cette étude cherche à restituer les formes et les motivations de ces différentes initiatives, dans le but d'identifier et de clarifier la délimitation entre l'action de témoignage humanitaire et celle du témoignage judiciaire.
Il semble important de rétablir le fil directeur de ces actions pour permettre l'adaptation des pratiques de MSF aux transformations du contexte international de l'action humanitaire. L'évolution de ce contexte est notamment marquée[1] par l'apparition récente de la Cour pénale internationale, un organe judiciaire pénal international à vocation universelle et permanente. La création de cette Cour pénale internationale est l'aboutissement d'une évolution plus large caractérisée par une nouvelle politique de gestion des conflits au sein des organisations internationales. Cette politique s'appuie sur l'intégration et la coordination des interventions internationales sur les plans diplomatique, militaire, humanitaire et judiciaire. Elle remet en cause l'indépendance de l'action humanitaire vis à vis des autres formes d'action politique et militaire, et estompe la différence entre les organisations de défense des droits de l'homme et certaines organisations humanitaires.

Dans ce document, l'expression : « mécanismes d'enquête et de poursuites judiciaires », recouvre les différentes formes de procédures auxquelles MSF s'est trouvée confrontée

1. La création de la CPI n'est qu'un élément caractéristique de l'évolution du contexte de l'action humanitaire. D'autres éléments affectent également l'activité de témoignage public de MSF tel par exemple que le développement d'activités de propagande et de désinformation concernant spécialement les violences sur les populations civiles dans les conflits actuels, ainsi que la radicalisation et la nouvelle polarisation du contexte international lié au développement de la guerre contre le terrorisme.

concernant des situations de violence grave contre des populations civiles : commissions d'enquête parlementaires nationales ou missions d'enquête internationales institutionnelles, tribunaux pénaux nationaux et internationaux, chargés de sanctionner les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide.
Dans un certain nombre de cas, MSF a pris l'initiative de ces procédures ; dans d'autres situations, MSF a dû décider de sa coopération ou non-coopération avec les procédures existantes.
L'apparition en 1993 et 1994 des tribunaux internationaux *ad hoc*, puis la création en 1998 d'une juridiction permanente (la Cour pénale internationale : CPI) ont eu un impact important sur la pratique de MSF en matière de « témoignage ». En effet, l'apparition des procédures judiciaires internationales a marqué un tournant entre l'établissement d'une « vérité historique ou politique », et celle d'une « vérité judiciaire ».
La qualification ne se fait plus sur le terrain, au moment des évènements et dans le but d'en infléchir le cours. Elle intervient des années plus tard, au fil d'un long processus judiciaire de confrontation des témoins et des preuves.

Dans ce contexte la question du statut du témoignage s'est posée de façon différente pour MSF. Le témoignage n'est plus un choix autonome manifestant l'indépendance de l'organisation face aux différents acteurs de violence ; il devient une obligation juridique qui fragilise l'indépendance des organisations de secours et impose la soumission aux contraintes du processus judiciaire.

C'est l'ensemble de ces actions et interactions que ce travail cherche à restituer à travers l'historique de la participation de MSF à des procédures d' enquêtes ou d'établissement des faits de nature politique, historique ou judiciaire.

Ce travail tente, dans une première partie, de décrire les formes de ces actions, leurs objectifs, et les enjeux qui les ont justifiés dans le principe et déterminés dans leurs modalités. Cette typologie ne prétend pas à l'exhaustivité. Elle détaille les principales actions menées par MSF dans ce domaine[2].
Il propose, dans une deuxième partie, d'analyser cette pratique pour déterminer les enjeux et les formes à venir de l'action de MSF face aux crimes de masse[3].

2. Dans le cas de l'Ethiopie, les actions présentées ont été entreprises par la section française de MSF en désaccord avec notamment la section belge. Dans les autres cas, les actions ont été initiées et portées le plus souvent par une section nationale mais assumée par l'ensemble du mouvement MSF. Depuis 1995 il existe une politique internationale pour l'ensemble du mouvement MSF concernant les relations avec les tribunaux internationaux. En revanche, aucun document international ne balise la participation aux commissions d'enquête, mais les différentes initiatives dans ce domaine n'ont pas donné lieu à des polémiques internes entre les sections. Le document ne se référera donc pas aux différences entre les diverses sections de MSF.
3. L'auteur de cet article est responsable juridique de MSF France depuis 1991 et a travaillé régulièrement pour le Bureau international de MSF en collaboration avec toutes les sections du mouvement MSF. L'auteur a donc été impliquée directement dans la plupart de ces activités, mais particulièrement dans celles entreprises par MSF France. Ce document ne représente donc pas une analyse extérieure et distanciée mais une synthèse raisonnée et argumentée de pratiques balisant un cadre politique global.

PARTIE 1
Examen des inter-actions entre MSF et les procédures d'enquête ou de poursuites judiciaires

A - L'ETHIOPIE

En octobre et novembre 1985, la section française de MSF accusait publiquement le gouvernement éthiopien d'utiliser l'aide et la logistique humanitaires pour procéder au déplacement forcé des populations dans des conditions inhumaines entraînant une forte mortalité. S'appuyant sur sa double qualité de témoin des violences commises contre les populations et de complice involontaire de ces violences, MSF dénonçait ainsi le fait que les moyens des organisations humanitaires étaient détournés par le gouvernement de leur objectif et de leur finalité, et utilisés pour nuire aux populations concernées[4]. Ces détournements du matériel des organisations humanitaires au profit de l'exécution d'actes criminels avaient créé une situation de complicité passive. Ainsi l'action de MSF ne s'appuyait pas sur la seule défense des principes mais également sur la mise en cause directe de la co-responsabilité criminelle des organisations humanitaires. Cette dénonciation conduisit à l'expulsion de la section française de MSF par le gouvernement Ethiopien en décembre 1985[5].

A l'époque, rares étaient les organisations qui partageaient la condamnation de ces pratiques de déplacement forcé de population et reconnaissaient l'existence d'un crime. En l'absence de tribunal international compétent, ce crime n'a fait l'objet d'aucune suite judiciaire internationale au moment des faits.

Toutefois en 1992, après la chute du régime éthiopien, un grand procès national fut organisé en Ethiopie pour juger « les crimes contre l'humanité » commis contre les populations civiles par le régime précédent. Rony Brauman, alors président de MSF, et Brigitte Vasset, alors directrice des opérations, reçurent par lettre une invitation à témoigner à charge contre les coupables présumés[6]. Ils refusèrent de participer à ce procès, le considérant comme un procès politique ne s'appuyant pas sur une tradition de justice démocratique.

Cette première expérience montre que la question de la coopération de MSF avec des procédures judiciaires internationales ne s'est posée que tardivement, au tournant des années 1990. Elle s'est d'abord présentée dans le cadre de procès nationaux, avant de s'inscrire, au

4. Voir Laurence Binet, *Famine et transferts forcés de populations en Ethiopie*, 2005, dans la collection « *Prises de parole publiques de MSF* ».
5. François Jean « Du bon usage de la famine », rapport MSF, octobre 1986. Voir Laurence Binet, « *Famine et transferts forcés de populations en Ethiopie* », dans la collection « *Prises de parole publiques de MSF* ». p. 12.
6. Il n'existe aucune trace de ces deux lettres, ni dans les archives de MSF, ni dans les archives personnelles de Rony Brauman et Brigitte Vasset.

cours de la même décennie, dans le cadre de tribunaux internationaux *ad hoc* puis permanents. Cette première expérience montre aussi que MSF fit d'emblée une différence entre ses activités de témoignage public et le témoignage judiciaire.
Le but de la dénonciation des crimes du gouvernement éthiopien, était de dégager la complicité de MSF de ces agissements, autant que d'infléchir le cours des événements par leur dénonciation publique. Le refus du témoignage judiciaire de MSF, plusieurs années plus tard, était motivé par la nature politique du procès et sa déconnexion opérationnelle quant au sort des populations, dix ans après les faits.

B - LA SOMALIE

En décembre 1992, le Conseil de sécurité de l'ONU décidait d'une intervention militaire destinée à protéger l'acheminement des secours déployés[7]. La guerre civile qui faisait rage dans le pays depuis deux ans empêchait la distribution de vivres et de secours aux victimes de la famine. Le premier mandat donné aux forces armées internationales consistait à sécuriser l'acheminement de l'aide alimentaire.

Les objectifs de cette intervention militaire allaient cependant évoluer vers l'affaiblissement des pouvoirs militaires des seigneurs de guerre et notamment du plus puissant d'entre eux.
Avec cette décision, les forces armées internationales perdirent le statut de neutralité qu'elles revendiquaient du fait de leur mission humanitaire, et se retrouvèrent directement impliquées dans le conflit.
Dans le cours de leurs actions, les forces américaines procèdèrent ainsi au bombardement du siège local de MSF et d'AICF (actuel ACF), ainsi qu'au bombardement et à l'interdiction d'accès à un hôpital où travaillait MSF[8].
MSF dénonça immédiatement ces violences, commises contre des organisations humanitaires et des populations civiles, au nom de l'humanitaire, par des soldats agissant sous mandat de l'ONU. Ces violences étaient d'autant plus inadmissibles que c'est pour protéger l'aide humanitaire que l'ONU avait autorisé l'emploi de la force par les troupes de la coalition internationale.
MSF essaya alors de comprendre qui avait la responsabilité d'autoriser ou de sanctionner ces actions, au niveau des Nations unies ou des contingents militaires nationaux participant de cette opération.
Devant la complexité du dispositif juridique, politique et militaire des opérations de maintien de la paix, MSF déposa une plainte au Conseil de Sécurité de l'ONU pour non-respect du droit international humanitaire par des forces armées agissant sous son autorité[9].
En l'absence d'un tribunal compétent pour répondre à cette question, la plainte de MSF fut envoyée à la fois, au Secrétaire Général de l'ONU, au Conseil de Sécurité, et aux

7. Voir notamment Virginie Raisson, Serge Manoncourt, « MSF-France en Somalie : janvier 1991 – mai 1993 », rapport interne d'évaluation, février 1994 et « Somalie », dans *Face aux crises*, sous la dir. de François Jean, Hachette, 1992.
8. Le bilan de ces attaques s'élève à un mort, un blessé grave et sept blessés légers parmi le personnel local de MSF.
9. Voir le rapport moral 1993 de Rony Brauman, président de MSF France.

ministères de la Défense des différents pays contributeurs de troupes en Somalie.
L'objectif de cette plainte était double[10] :

- Il s'agissait d'abord de faire reconnaître le caractère inacceptable de ces pratiques militaires, dans un contexte où, au prétexte de leur mission humanitaire, aucune limite n'était fixée à l'emploi de la force par des troupes internationales sous mandat des Nations-Unies.
- Il s'agissait également de clarifier les différents systèmes de responsabilité impliquant les pays d'origine des forces armées internationales, et l'ONU elle-même ; et d'identifier les mécanismes de plaintes et de recours possibles en cas de violence perpétrée contre des populations civiles, ou des organisations humanitaires, par une force militaire internationale mandatée par le Conseil de Sécurité de l'ONU.

Cette « plainte » de MSF aboutit au déclenchement par l'ONU d'une enquête interne qui finit par conclure que les opérations lancées par les soldats américains pouvaient être qualifiées « d'actes de vengeance ». L'enquête précisait que ces actes n'étaient pas justifiés par une nécessité militaire, et n'avaient pas le caractère de représailles licites et proportionnées. De tels actes de vengeance étaient interdits par le droit humanitaire.
Toutefois les acteurs mis en cause firent valoir, pour leur défense, que le droit humanitaire ne pouvait pas s'appliquer aux opérations militaires de l'ONU, puisque l'ONU n'était pas signataire des Conventions de Genève. Ils invoquèrent également le fait que l'ONU ne pouvait pas être considéré comme un belligérant, et que les actions de maintien de la paix étaient des actions de police internationale qui n'entraînaient pas application du droit des conflits armés.
A la suite de cet événement, et pour mettre un terme à cette polémique juridique, le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU prit la décision d'inscrire l'obligation de respect des principes du droit humanitaire dans tous les accords de déploiement des casques bleus de l'ONU[11]. Depuis, ces accords imposent le respect du droit humanitaire aux opérations de maintien de la paix et aux différents Etats contributeurs de troupes.
Dans ce cas précis, l'action de MSF s'est fondée sur la double qualité de victime et de témoin des faits. En effet MSF était victime directe des violences car les attaques avaient frappé les bâtiments et le personnel humanitaire. MSF agissait également en tant que témoin dénonçant les violences commises contre les populations, et le non respect du droit des victimes aux secours humanitaires.

MSF n'a pas cherché à obtenir réparation financière du préjudice subi, ni la condamnation d'une personne précise mais à renforcer le cadre de la responsabilité collective dans l'usage de la force. MSF a ainsi refusé les indemnisations proposées par la commission militaire chargée des dommages de guerre.
Cette plainte a contribué au positionnement ultérieur de MSF sur l'indépendance de l'action humanitaire par rapport aux opérations militaro-humanitaires, et sur la

10. Document MSF daté de 20 juillet 1993.
11. Les « *statutes of forces agreement* » ou « sofas ». En outre, l'article 2.2 de la Convention sur la sécurité du personnel de l'ONU et du personnel associé, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, le 9 décembre 1994, et entrée en vigueur le 15 janvier 1999, a confirmé que le droit humanitaire s'appliquait bel et bien aux interventions militaires dès lors qu'elles sont déclenchées sur la base du chapitre VII de la Charte de l'ONU. Le Secrétariat général de l'ONU a également édicté en 1999 une circulaire spécifique sur le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies. Ce document est entré en vigueur le 12 août 1999.

qualification de ces forces armées comme belligérants soumis au respect du droit des conflits.

C - L'EX-YOUGOSLAVIE

En ex-Yougoslavie, un an plus tard, MSF s'est de nouveau retrouvée confrontée aux ambiguïtés et aux dangers d'une action humanitaire militarisée par la communauté internationale. La référence au droit humanitaire a permis à MSF de rétablir, entre les acteurs militaires et humanitaires, des espaces différenciés de responsabilités. Mais la mise en évidence des différentes responsabilités a entraîné en retour, un questionnement sur la nature de la responsabilité de l'acteur humanitaire et les limites de légitimité de ses actions. Un certain nombre de questions se sont posées à MSF :

- MSF devait-elle documenter les violences commises contre les populations civiles, pour mieux les comprendre ? Pour les dénoncer publiquement ? Pour montrer que la guerre continuerait sous le couvert de l'opération de maintien de la paix ?
- La dénonciation des crimes devait-elle se limiter à la mise en lumière des faits dans l'espoir de les limiter ? Ou bien devait-elle inclure la demande d'une intervention militaire internationale pour faire cesser les violences contre les civils ? Ou la demande de jugement des criminels ?

1 - L'action humanitaire comme réponse internationale aux crimes de masse

Au cours de l'année 1992, MSF a fait le constat que la terreur contre les civils était une méthode de guerre délibérée, et non un effet secondaire du conflit en ex-Yougoslavie. Ce constat s'appuyait sur un certain nombre d'événements tragiques tels que le massacre des malades de l'hôpital de Vukovar, les déplacements forcés de la population sous l'effet de politiques de terreur, les camps de regroupement forcé de civils, les exécutions sommaires, les violences sexuelles, le recours systématique aux groupes paramilitaires prétendument incontrôlés pour « faire le sale boulot ».

A l'automne 1991, à Vukovar, MSF avait dénoncé l'attaque du convoi d'évacuation des malades de l'hôpital[12]. MSF avait ensuite alerté la communauté internationale sur le sort des malades restés dans l'hôpital et qui furent massacrés au moment de la chute de la ville, le 19 novembre 1991. Mais pendant plusieurs années, aucune enquête n'eut lieu sur ce massacre « présumé ». MSF dénonça également le fait que le site de la fosse commune « présumée » ne soit l'objet d'aucune protection, ni d'aucune investigation par les forces de l'ONU présentes sur le terrain pendant plus de deux ans[13].

En 1992, MSF rédigea un rapport décrivant et dénonçant les pratiques de purification ethnique dans l'Est de la Croatie et le rendit public[14]. Ce rapport montra que les violences ▶

12. Le 20 octobre 1991, après trois jours de négociations avec les belligérants, une équipe de MSF tenta d'évacuer des centaines de blessés et malades de l'hôpital de Vukovar, ville assiégée depuis trois mois par les forces serbes. Alors que le premier convoi quittait la ville avec 200 patients et progressait dans la banlieue de la ville, une mine anti-char fut actionnée par un inconnu : deux infirmières de MSF (Ghislaine Jacquien et Fabienne Schmidt) furent gravement blessées et évacuées par convoi militaire vers Belgrade. Le convoi arriva à Zagreb une dizaine d'heures plus tard. A la suite de cet attaque, le deuxième convoi prévu pour évacuer le reste des malades et blessés fut annulé. Ces malades et blessés furent soustraits au représentant du CICR et assassinés lors de la prise de la ville par l'armée fédérale et les milices serbes. Ils furent enterrés dans une fosse commune à proximité de la ville.
13. A partir de 1993, la fosse commune est finalement gardée par les soldats de l'ONU. Le TPIY ne procèda que très tardivement à l'exhumation des corps au cours de son enquête sur ce massacre.
14. « Le processus de purification ethnique dans la région de Kozarac (Bosnie-Herzégovine),

contre les populations obéissaient à une stratégie organisée et systématique de terreur contre les populations, visant à les chasser. Il montra également que l'action humanitaire ne permettait pas d'infléchir ni d'humaniser cette politique criminelle, et pouvait même faciliter sa mise en oeuvre dans le cadre de la prise en charge des déplacés.
Pendant toute cette période, les prises de positions publiques de MSF visaient à faire reconnaître l'existence d'une politique criminelle que les Etats européens cherchaient à nier ou à minimiser, et qui compromettait, selon MSF, la pertinence et l'efficacité de l'action humanitaire[15]. C'est dans ce cadre que MSF dénonça le recours à l'« alibi humanitaire », utilisé par les Etats qui déployaient des actions de secours militarisées mais refusaient d'assumer d'autres modes d'action pour s'opposer aux massacres de civils[16].

Après que la Commission des droits de l'homme de l'ONU l'eut nommé rapporteur spécial pour l'ex-Yougoslavie, le Polonais Tadeusz Mazowiecki recueillit, auprès de nombreuses sources, les différentes informations relatives aux crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis par les belligérants[17]. Lui aussi dénonça le caractère inapproprié de la réponse de l'ONU face à ces crimes. Il finit par démissionner après le massacre de Srebrenica pour se désolidariser publiquement de cette politique de la communauté internationale[18].

De fait, jusqu'à la tragédie de Srebrenica, en juillet 1995, et malgré plusieurs révisions du mandat des forces armées onusiennes autorisant l'emploi de la force pour protéger les populations en danger, le dispositif militaire international s'est caractérisé principalement par sa passivité à l'égard des crimes commis contre les populations civiles.
Entre temps, en 1993, le Conseil de sécurité décida la création d'un tribunal pour juger les crimes commis dans cette guerre. Cette création fut sans doute une réponse à l'indignation des opinions publiques européennes mais elle montra aussi le besoin de compléter les moyens d'intervention militaire et humanitaire de l'ONU sur ce terrain.

2 - Le tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) : élément de gestion judiciaire de la crise

Dans l'histoire des relations internationales, il s'agissait d'une première depuis la mise en place des juridictions militaires de Nuremberg et de Tokyo en 1945. Ce tribunal reçut mandat de juger les crimes commis sur l'ensemble du territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1er janvier 1991, date considérée par le Conseil de sécurité comme celle du début des hostilités. Aucune limite de temps ne fut fixée à la compétence du TPIY puisque le conflit était encore en cours lors de sa création.
Cette décision répondait à un ensemble de préoccupations. Elle avait d'abord pour but d'ajouter un élément de pression supplémentaire sur les belligérants et de pallier les

enquête auprès de 60 ex-détenus bosniaques et de leurs familles accueillis en France (Saint-Etienne) », 7 décembre 1992.
15. Rony Brauman : « Génocide, information et bons sentiments », *Population en danger* 1995, La Découverte, pp 85-91.
16. « Ex-Yougoslavie, la fuite dans l'humanitaire ». *Population en danger* 1992, Hachette interventions.
17. MSF transmit plusieurs documents au rapporteur spécial, qui eut la possibilité de les utiliser de façon confidentielle et de vérifier et compléter auprès d'autres sources la validité et le contenu des informations communiquées.
18. Voir infra 3 « MSF et Srebrenica » p. 16.

faiblesses du dispositif militaire international[19]. La menace judiciaire devait permettre de dissuader les politiques criminelles, et aurait pu servir de monnaie d'échange pour faciliter les négociations de paix.

La résolution du Conseil de sécurité portant création du tribunal *ad hoc* consacrait ainsi une double mission consistant à faciliter les efforts de paix et à juger les auteurs de crimes. Les Etats mirent un an et demi avant de nommer le procureur du TPIY (Richard Goldstone) ; il fallut encore plusieurs années avant que de réels moyens ne soient alloués au tribunal pour lui permettre un fonctionnement effectif.

L'apparition d'un tribunal international constitua un élément totalement nouveau du dispositif international de gestion des conflits ; il remit en question certaines pratiques des organisations humanitaires en général, et de MSF en particulier.
En effet, la dénonciation de crimes graves n'impliquait dès lors plus seulement la responsabilisation politique des belligérants mais pouvait inclure la mise en cause de la responsabilité pénale de tel ou tel individu.
Pour protéger son opérationnalité, MSF souhaitait préserver son indépendance et son autonomie vis à vis d'un Tribunal international, perçu comme un lieu d'affrontement politique majeur entre les Etats.

En outre, il y avait un certain danger à faire reposer le fonctionnement du tribunal sur des éléments de preuve fournis par les organisations humanitaires. D'une part, cela augmentait les risques pour la sécurité de leur personnel sur le terrain et limitait les secours. D'autre part, les informations disponibles auprès des ONG permettaient de mettre en évidence l'existence de victimes et parfois l'existence de crimes, mais elles ne permettaient pas de prouver l'identité et la culpabilité des auteurs de ces actes. La participation des ONG risquait ainsi d'être non seulement inefficace mais également contre-productive. En effet, l'exposition des ONG dans ces procédures risquent surtout de servir à cacher la résistance des Etats à coopérer avec le Tribunal international en matière de transmission d'informations, de coopération judiciaire et de protection des victimes et témoins[20].

Pour éviter ces risques et garder son autonomie de décision en matière de relation avec le tribunal sur l'ex-Yougoslavie, MSF eut recours à une disposition du règlement de procédure et de preuve du TPIY (article 70) qui permet de ne transmettre que des documents servant à faciliter les d'enquêtes, mais pas à nourrir les dossiers d'accusation[21]. Il s'agissait seulement d'informer les enquêteurs sur des évènements, des lieux et l'existence d'autres témoins (notamment internationaux). Cette disposition permit d'éviter toute obligation de participation à la procédure judiciaire proprement dite. Elle limita également la possibilité des juges d'exiger la production de témoins ou d'autres documents.

19. Les faiblesses de ce dispositif sont clairement illustrées par son impuissance face aux violences commises contre les populations. Elles s'expriment également a travers la vulnérabilité des casques bleus eux même. En effet, en avril 1994 et mai 1995, un certain nombre d'agressions sont commises contre les casques bleus à la suite des recours à la force décidés par l'ONU contre les forces serbes.
20. Voir *Une justice internationale pour l'ex-Yougoslavie : mode d'emploi du Tribunal pénal international de La Haye*, Françoise Bouchet-Saulnier (avec Cedin et FIDH), L'Harmattan, 1994.
21. Le Procureur s'engage à ne pas utiliser les informations transmises comme moyens de preuve dans un dossier d'accusation. Cette disposition évite ainsi que celui qui a fourni l'information soit obligé de participer aux procès et notamment d'être soumis à des contre interrogatoires de la part de l'accusé, ou soit obligé de révéler l'identité de la source de son information.

C'est autour de ces préoccupations politiques, et pour tirer parti des différentes garanties juridiques, que MSF élabora la politique de coopération avec les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* qui fut adoptée en novembre 1995 et s'appliqua à l'ensemble du mouvement MSF[22]. Cette politique s'organisait autour des points suivants :

- MSF continuerait à rendre public des rapports sur les évènements dont elle était témoin. Ces documents seraient ainsi accessibles au tribunal.
- MSF limiterait l'obligation de coopération en utilisant les procédures prévues à cet effet par le statut du tribunal, notamment concernant la procédure sur la transmission confidentielle de documents[23].
- MSF chercherait à éviter l'obligation de témoigner physiquement devant le tribunal pour un certain nombre de volontaires de terrain qui ne le souhaiteraient pas.

Cette politique ne contenait aucun jugement de valeur sur le fonctionnement du tribunal, mais manifestait la volonté de MSF de préserver son indépendance d'action vis à vis des procédures judiciaires internationales.
Elle se concrétisa par la transmission de documents relatifs aux crimes commis à Vukovar, des différents rapports de MSF sur les exactions de masse, rédigés entre 1992 et 1996[24], et de plusieurs rapports relatifs à la chute de l'enclave de Srebrenica[25].

Cette politique ne prévoyait pas l'intégralité des cas de figures qui pouvaient se présenter, notamment le cas où la décision de l'association serait différente de celle d'un de ses membres. Ce cas de figure fut envisagé et tranché ultérieurement selon le principe suivant : l'association n'interdirait pas à l'un de ses membres de témoigner, à titre personnel, dans une procédure judiciaire. Toutefois dans ce cas, MSF pourait demander que le nom de l'organisation ne soit pas utilisé tout comme ses documents internes. En outre, MSF avait décidé de proposer un soutien juridique à des volontaires qui décideraient de témoigner en respectant le cas échéant, les besoins de discrétion de l'organisation[26].

3 - MSF, le TPIY et Srebrenica

Les enquêtes du TPIY sur le massacre de Srebrenica commencèrent dès la chute de l'enclave, mais les enquêteurs rencontrèrent de grande difficultés pour accéder au terrain et obtenir des informations, notamment de la part des Etats impliqués dans les opérations de maintien de la paix sur le terrain. Au mois d'août 1995, un enquêteur du tribunal contacta MSF pour savoir si l'organisation disposait d'autres documents que ceux qui avaient été rendus publics. MSF transmit alors à l'enquêteur, sous couvert de confidentialité, la copie de la liste mentionnant les blessés et malades et le personnel MSF disparus lors de l'évacuation de l'enclave et la copie du document de débriefing de ses expatriés, réalisé après les événements, et qui avait déjà été transmis au gouvernement néerlandais (celui-ci

22. « MSF et les procédures judiciaires », Françoise Bouchet-Saulnier, document interne de MSF, novembre 1995.
23. MSF utilise une disposition du règlement de procédure et de preuve du TPIY (article 70) qui permet de transmettre des documents qui ne serviront qu'à faciliter les enquêtes mais pas à nourrir les dossiers d'accusation. Ainsi il s'agit d'informer les enquêteurs sur des évènements, des lieux et l'existence d'autres témoins. Le Procureur s'engage à ne pas utiliser les informations transmises comme moyens de preuve. Cette disposition permet d'éviter toute obligation de participation à la procédure judiciaire proprement dite. Elle permet également de limiter la possibilité des juges d'exiger la production de témoins ou d'autres documents.
24. A la demande du bureau du Procureur du TPIY, les rapports de MSF sur la purification ethnique ont été transmis à nouveau le 2 octobre 2001.
25. Voir infra 3 « MSF, le TPIY et Srebrenica » p.13.
26. Ces éléments ont été rajoutés dans le cadre de la rédaction de la politique internationale de MSF vis à vis de la Cour pénale internationale, adoptée en 2004. Voir infra.

procèdait de son côté à une enquête interne sur le comportement de son contingent de casques bleus à Srebrenica - voir infra).
L'enquêteur justifia sa demande d'information par le besoin de stimuler et de tester la coopération des différents Etats impliqués.
Le responsable des enquêtes du TPIY sur les massacres de la « zone de sécurité » reprit contact avec MSF en novembre 1996 pour indiquer qu'il avait retrouvé le corps d'un de nos employés[27]. En décembre 1998, l'un des expatriés présent sur le terrain au moment des faits, fut sollicité par des enquêteurs du TPIY pour apporter son témoignage. Les responsables du dossier à MSF contactèrent cette personne qui ne souhaitait pas témoigner si ce n'était pas absolument nécessaire. Après concertation entre MSF et le bureau du procureur du tribunal, il fut convenu que cette personne ne serait pas contrainte de témoigner devant le TPIY. Le tribunal accepta ce compromis, sans faire pression sur MSF ni sur le volontaire. La comparution fut remplacée par une réponse du volontaire à des questions écrites envoyées par le bureau du procureur, suivie d'une entrevue informelle[28], en janvier 1999, avec des enquêteurs du tribunal.

La question du témoignage de MSF devant le TPIY connut un rebondissement en 2004. A cette époque, un ancien responsable de MSF décida de témoigner à décharge dans le cadre d'un procès[29]. Il transmit à l'avocat de l'accusé les noms des anciens volontaires de MSF présents à Srebrenica de 1993 à 1995, ainsi que plusieurs documents internes de MSF. Sollicités directement par l'avocat, plusieurs de ces volontaires contactèrent le service juridique de MSF, pour avoir des clarifications sur la position de l'organisation.
Un certain nombre de discussions eurent lieu au sein de l'organisation, concluant au fait que MSF ne souhaitait pas s'associer à cette décision, ni la soutenir.
Parmi les arguments débattus, il y avait notamment le fait que c'était la première fois que le témoignage MSF était demandé par l'avocat de la défense, d'un accusé. En outre, l'acte d'accusation portait sur des faits commis à une période où MSF n'était pas opérationnel dans le lieu concerné.
Une réponse positive de MSF à cette sollicitation aurait créé un précédent difficile à assumer dans l'avenir. MSF ne détenait pas d'informations directes cruciales ou déterminantes sur les faits concernés. En acceptant de témoigner dans de telles conditions, MSF aurait reconnu que ce type de témoignage n'était pas incompatible avec la mission de secours en situation de conflit.
Cependant la décision de non participation de MSF donna lieu à une controverse portant sur la confusion entre les décisions assumées politiquement par l'organisation, et celles prises par les individus à titre personnel.
En cas de désaccord entre l'organisation et un volontaire sur la nécessité et l'opportunité d'un témoignage judiciaire impliquant l'association, il est toujours possible que le volontaire témoigne en son nom propre, sans exposer le nom de l'organisation, les noms de certains de ses membres, et sans utiliser les documents internes de l'organisation.

27. Il s'agissait du corps de Meho Bosnjakovic.
28. L'entrevue est un procédé informel qui ne crée pas d'obligation juridique pour le témoin notamment l'obligation d'être contre interrogé lors des audiences par le procureur, les juges ou l'avocat de l'accusé.
29. Procès de Naser Oric, l'ancien chef militaire bosniaque de Srebrenica, qui se tint devant le TPY en 2004 - 2005. Acte d'accusation initial, 28 mars 2003. Acte d'accusation modifié, 23 juillet 2003. Deuxième acte d'accusation modifié, 4 octobre 2004. Troisième acte d'accusation modifié, 30 juin 2005. Décision du Greffe, 15 mars 2004. Décision chambre de 1ère instance 25 avril 2003. Décision relative au deuxième acte d'accusation modifié, 4 octobre 2004. Décision relative à l'appel interlocutoire concernant l'application de l'article 70 du règlement, Chambre d'Appel 24 Mars 2004.

Les statuts des tribunaux internationaux prévoient de telles mesures de protection mais, pour en bénéficier, il faut que le témoin en fasse la demande auprès du tribunal[30]. Dans le cas d'espèce, le témoin n'avait pas voulu faire une telle demande de protection puisqu'il estimait légitime d'exposer le nom de MSF. En outre, la controverse au sein de l'organisation avait paralysé, pendant un temps, toute demande de protection faite directement par MSF auprès des juges.

Paradoxalement, c'est le juge international, qui de son propre chef, lors de l'audience, s'inquiéta du risque que le témoin faisait courir à l'organisation et à ses membres en citant les noms, sans apparente précaution ni concertation avec MSF[31].

La publication de cette audition sur le site du Tribunal au mois de juillet 2005 créa une prise de conscience au sein de MSF. Les requêtes faites par MSF auprès de l'avocat furent dans un premier temps refusées, avant d'être acceptées suite aux demandes faites par MSF directement auprès du juge. Ainsi, le 10 octobre 2005, le nom de MSF et des autres membres de l'association furent officiellement retirés du procès verbal de l'audience du 11 juillet 2005[32].

4 - MSF et les enquêtes non judiciaires sur Srebrenica

Pendant deux ans, de 1993 à 1995, MSF apporta un soutien médical et logistique à la population assiégée de la « zone de sécurité » de Srebrenica, qui était officiellement sous la protection des casques bleus des Nations unies. C'est un bataillon néerlandais qui assurait la protection de l'enclave de Srebrenica au moment de l'attaque des forces serbes en 1995. En juillet 1995, la chute de Srebrenica fut suivie de l'expulsion de 40 000 personnes et de l'exécution d'environ 7000 autres, selon les estimations communément admises[33]. En outre, plusieurs dizaines de blessés et malades pris en charge par MSF et évacués de l'enclave par les forces bosno-serbes, furent sortis des autobus qui les transportaient et exécutés par des groupes paramilitaires. Au moins trois infirmières membres du personnel local de MSF, qui les accompagnaient, subirent le même sort, et restérent « portées disparues». D'autres membres du personnel local de MSF et d'autres malades furent également exécutés[34] .

L'équipe de MSF dans l'enclave fut témoin de l'attitude des casques bleus de l'ONU pendant l'attaque. Après la chute de l'enclave, l'équipe fut également témoin du tri de la population et des malades et blessés, de la séparation des hommes et des femmes, et du départ des groupes en convoi vers des destinations inconnues.

Au delà de sa communication publique sur les évènements de Srebrenica au moment des faits, MSF initia et/ou participa à plusieurs procédures non judiciaires, déclenchées entre 1995 et 2000 pour établir les faits et les diverses responsabilités autour de l'abandon de la « zone de sécurité » et des massacres qui s'ensuivirent.

30. Ces mesures de protection de l'anonymat peuvent en principe être demandées par le témoin ou son avocat auprès de la division d'aide aux victimes , auprès du procureur ou du juge. Cette première option suppose qu'un accord est trouvé entre MSF et le témoin. Cependant, dans le cas où MSF voudrait bénéficier d'une protection contre la volonté d'un témoin, elle peut en faire directement la demande au juge, qui est également habilité à prendre de telles décisions à titre exceptionnel.
31. Voir transcription de l'audition au TPIY en date du 11 juillet 2005 et les remarques du juge Agius, pp 9461- 9462.
32. Courriel du 29 août 2005 de MSF à l'avocat lui demandant de prendre les mesures de protection pour éviter que le nom de MSF n'apparaisse dans les documents et témoignages qu'il allait produire au procès. Courriel du 29 août 2005 de l'avocat à MSF, précisant qu'il ne reconnaissait aucun droit à MSF de limiter la façon dont il entendait assurer la défense de son client. Lettre du 15 septembre 2005 de MSF au juge lui demandant de prendre lui même les mesures de protection du nom de MSF dans les documents et lors des audiences du tribunal. Mail du 26 septembre 2005 de l'avocat à MSF

qui acceptait de procéder lui même à la protection du nom de MSF, si MSF retirait sa demande en ce sens au juge. Courriel du 10 octobre 2005 entre MSF et l'avocat précisant que les références à MSF avaient été enlevées des documents d'audience et lettre en retour de MSF au juge pour clore ce sujet.

33. Ces chiffres sont notamment ceux avancés par le CICR, le HCR et le TPIY.
34. Sur les 13 membres du staff local de MSF il y eut un disparu dont le cadavre fut officiellement identifié en 1996 et, sur les 128 membres du personnel de l'hôpital, 21 personnes sont portées disparues.
35. Voir « Les témoignages bosniaques sur la fin de Srebrenica », rapport de MSF, août 1995 et « *Srebrenica Hospital Personnel and Local Staff. Eye Witness accounts of the evacuation from Srebrenica and the fate of missing colleagues* », rapport de MSF, février 1996.
36. Sur le moment, le TPIY rencontra de grandes difficultés pour enquêter sur les circonstances de la chute de Srebrenica. Par exemple, les enquêteurs du tribunal ne furent pas autorisés à se rendre sur les lieux pendant de nombreux mois.
37. En 1995, le nombre d'opérations de maintien de la paix et de militaires ▶

Après la chute de l'enclave et la déportation de la population, MSF procéda immédiatement, de façon interne, au debriefing de ses volontaires présents sur le terrain. Deux rapports furent produits, en août 1995, puis en février 1996[35] décrivant les circonstances de la chute de l'enclave. Ces rapports s'appuyaient sur les documents de débriefing des expatriés, et sur les transcriptions de communications entre les équipes de terrain et de coordination à Belgrade, pendant toute la durée de l'offensive militaire sur l'enclave, et jusqu'à sa chute et la déportation de la population et des malades.
MSF utilisa ces documents pour répondre aux demandes d'informations qui lui furent adressées dans le cadre des enquêtes qui se déroulèrent aux Pays-Bas dès 1995, et qui allaient s'étendre en France, devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie[36] ainsi qu'au sein des Nations-unies.

Au niveau international, la clarification du sort de cette population, et de l'ampleur des massacres a pris des années. Pendant cette période d'incertitude, chacun spécula sur le sort réel des milliers de personnes portées disparues à Srebrenica. C'est seulement l'ouverture des fosses communes et la progression de l'enquête judiciaire du TPIY qui permirent de mettre un terme aux contestations relatives à l'existence et à la nature de ces crimes.
Le travail de MSF consista, pendant ce temps de latence, à conserver les preuves et témoignages en sa possession, et à faire pression publiquement pour que les faits et les responsabilités relatives à la chute de Srebrenica fassent l'objet d'investigations aux niveaux national et international.
Le travail d'enquête du TPIY ne couvrit qu'une partie des responsabilités du drame de Srebrenica. Le tribunal international était chargé d'établir les responsabilités pénales et individuelles des auteurs de crimes de guerre, crimes contre l'humanité, et génocide en ex-Yougoslavie. Il a confirmé, à plusieurs reprises, sa mission principale de juger les crimes commis par les parties au conflit. Ses enquêtes ne cherchaient donc pas à comprendre pourquoi le dispositif militaire combiné Forpronu/OTAN était resté passif, lors des massacres de Srebrenica, ni à sanctionner son inaction sur le plan pénal.

L'identification des responsabilités politiques et militaires occidentales, dans la paralysie des forces de l'ONU et de l'OTAN, ne relevait pas de la compétence du TPIY. Pour autant, ces responsabilités ne pouvaient être passées sous silence puisqu'elles s'inscrivaient dans le cadre d'une politique internationale d'intervention militaire, dont une mission essentielle concernait officiellement la protection des populations.
C'est donc notamment pour mettre en évidence les carences et défaillances des dispositifs internationaux visant la protection des populations dans le cadre des missions de maintien de la paix que MSF demanda, pendant plusieurs années[37], que cet aspect du drame fasse l'objet d'une enquête au sein de l'ONU, et d'une enquête de la part des Parlements des principaux Etats impliqués.

4.1 Les enquêtes néerlandaises sur la tragédie de Srebrenica

Entre 1995 et 2003, plusieurs processus d'enquête se sont déroulés aux Pays-Bas. Dans les jours suivant la chute de Srebrenica, alors que les informations sur le massacre de la population commencaient à se répandre, la pression et les accusations médiatiques se portaient sur l'inaction du contingent de casques bleus néerlandais présent dans l'enclave. A partir de septembre 1995, le ministère de la défense néerlandais procèda à une enquête interne, et organisa le débriefing de ses soldats pour établir les éléments de responsabilité imputables au contingent sur le terrain, ainsi qu'aux supérieurs hiérarchiques politiques et militaires, au sein de la chaîne de commandement, nationale et onusienne.

Le témoignage des expatriés de MSF présents sur le terrain aux côtés des troupes néerlandaises fut sollicité par les enquêteurs du ministère de la défense néerlandais. Compte tenu du climat de polémique, et de la volonté des expatriés de ne pas s'exposer physiquement et personnellement dans ce processus, MSF décida de refuser les demandes d'auditions directes mais accepta de contribuer, de façon contrôlée, au processus d'enquête. Les enquêteurs néerlandais envoyèrent donc des questions écrites à MSF, auxquelles les volontaires répondirent, également par écrit, avec l'aide des documents de débriefing déjà produits par MSF.

Le processus d'enquête du ministère de la défense néerlandais fut, dès le début, entaché par un scandale lié à la destruction « accidentelle » des pellicules de photos prises par certains casques bleus lors de la chute de Srebrenica. Le rapport du ministère de la défense néerlandais ne fut publié qu'en novembre 1999, après de multiples pressions de la presse, de l'opinion publique et d'une partie de la classe politique. Il conclut à la nécessité d'une enquête indépendante plus approfondie, notamment sur les éléments mettant en cause l'intégralité des chaînes de commandement néerlandaise et onusienne.

En 1996, afin d'éviter la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire, le gouvernement néerlandais confia une enquête parallèle et plus approfondie à l'institut néerlandais de documentation sur la guerre : NIOD[38]. Il retarda ainsi la création d'une commission d'enquête parlementaire, en attendant les conclusions du NIOD[39]. L'enquête lancée par les Nations unies en décembre 1998 et celle décidée par le parlement français à l'automne 2000, créèrent de nouvelles synergies. Les enquêteurs du NIOD s'appuyèrent sur les documents déjà transmis, ou rendus publics par MSF-France dans le cadre de l'enquête du ministère de la défense néerlandais, mais aussi de la mission d'information parlementaire française. Ils ne firent aucune demande d'audition de témoins particuliers, ni de documents complémentaires auprès de MSF (voir infra).

La publication du rapport du NIOD (le 10 avril 2002) fut suivie, six jours plus tard, par la démission de l'ensemble du gouvernement du Premier ministre Wim Kok et du chef d'état-major des armées. Un mois plus tard, en juin 2002, le parlement néerlandais décida de mettre en place une commission d'enquête. Elle rendit son rapport le 27 janvier 2003.

déployés par l'ONU atteint un niveau record. Après les échecs en Somalie, au Rwanda et en Bosnie, les opérations de maintien de la paix des Nations unies marquèrent toutefois une pause. Depuis 1999 et la guerre de l'OTAN au Kosovo, les opérations de gestion de crises connaissent un nouveau regain, d'autant que plusieurs organisations régionales (l'UE, l'OTAN, l'Union africaine…) déploient désormais de plus en plus de soldats sur le terrain au côté de l'ONU.

38. Le NIOD : organisme de recherche historique travaillant sur la deuxième guerre mondiale.

39. Un des objectifs était sans doute de gagner du temps pour laisser passer l'émotion suscitée par ce drame. Malgré cela, la publication du rapport d'enquête de l'ONU sur la chute de Srebrenica, en novembre 1999, et le déclenchement de la mission d'information parlementaire française, à l'automne 2000, relancèrent l'attention et les questions des media sur les raisons de l'abandon de la « zone de sécurité ».

4.2 L'enquête de l'ONU sur la chute de Srebrenica

Dans sa résolution 53/35 du 30 novembre 1998, l'Assemblée générale des Nations unies demanda que soit établi « un rapport complet comprenant une évaluation des évènements survenus depuis la création de la zone de sécurité de Srebrenica, le 16 avril 1993, ainsi que d'autres zones de sécurité (…)». Contrairement au processus d'enquête lancé par le Secrétaire général de l'ONU sur le Rwanda, et publié la même année, ce fut une initiative diplomatique du gouvernement de Bosnie, soutenue par d'autres pays devant l'Assemblée générale de l'ONU, qui permit de revenir sur ce drame. En réponse à cette demande, le Secrétariat général procèda à une enquête interne qui déboucha, le 15 novembre 1999, sur la publication du rapport sur la chute de Srebrenica[40].

MSF ne fit pas de démarche active vis à vis de l'équipe d'enquêteurs et ceux-ci ne cherchèrent pas non plus à approcher les diverses sections de MSF ni les volontaires présents à Srebrenica. Les enquêteurs de l'ONU eurent bien-sûr accès aux deux rapports publics publiés par MSF en 1995 et 1996.

En revanche, MSF s'appuya sur la dynamique amorcée par la publication du rapport de l'ONU, et sur la volonté de son Secrétaire général de clarifier la doctrine d'intervention militaire des Nations unies dans des situations de crimes de masse, pour lancer et alimenter publiquement la demande d'enquête parlementaire en France.

4.3 La mission d'information parlementaire française sur Srebrenica

En 2000, cinq ans après les faits, et malgré les résultats de l'enquête de l'ONU et des Pays-Bas, un certain nombre de questions restaient toujours sans réponse quant aux motifs qui avaient conduit la communauté internationale à abandonner la population de cette « zone de sécurité » officiellement protégée par les casques bleus et l'OTAN.

Le déroulement des évènements était à peu prés établi, mais, sur certains points essentiels, les explications données par l'ONU, les Pays-Bas et la France divergaient de façon évidente.

C'est pour tenter de faire la lumière sur ce « noyau obscur » du drame de Srebrenica que MSF demanda, à plusieurs reprises, une enquête parlementaire en France, avant d'obtenir finalement la création en novembre 2000 de la « mission d'information parlementaire sur Srebrenica[42]».

La France était un pays-clé dans le dispositif onusien en ex-Yougoslavie puisque c'était un militaire français, le général Janvier, qui assumait, à l'époque, le commandement des forces des Nations unies dans toute l'ex-Yougoslavie. Ce fut également à l'initiative de la France que le concept de « zone de sécurité » fut créé en Bosnie, à la suite de la proposition du général Morillon. Malgré son rôle majeur dans la gestion du conflit bosniaque, la France n'avait, jusqu'à cette époque, procédé à aucun travail d'investigation sur le drame de Srebrenica, alors même que de nombreuses informations, émanant de diverses sources, liaient la chute de Srebrenica à diverses négociations secrètes qui auraient impliqué les autorités françaises[43].

40. Voir « Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale. La chute de Srebrenica », 15 novembre 1999.
41. Ainsi que par le rapport sur le génocide au Rwanda publié la même année par l'ONU
42. Voir notamment la tribune de Françoise Bouchet-Saulnier et de Pierre Salignon, « Srebrenica, questions de lâchetés », *La Croix*, 20 juillet 1996, la préface de Pierre Salignon et Renaud Tockert, in *Srebrenica. Histoire d'un crime international*, Laurence de Barros-Duchêne, L'Harmattan, 1996 et le soutien de MSF à la demande d'enquête formulée par le « Collectif des citoyens et citoyennes pour la Bosnie », voté par le conseil d'administration de MSF, le 19 novembre 1999 , tribune de Jean Hervé Bradol dans *le Monde* le 13 juillet 2000.
43. Un accord serait ainsi intervenu entre des responsables français et les forces bosno serbes au mois de mai 1995, liant la libération des casques bleus pris en otages à l'arrêt du recours aux frappes aériennes de l'OTAN. Un autre scénario aurait également impliqué les autorités françaises et les autres pays membres du groupe de contact chargé ▶

Alors que, en France, un certain nombre de groupes militants envisageaient de porter plainte contre le général Janvier devant les tribunaux français, pour complicité de crime contre l'humanité, MSF exclut de s'associer ou de soutenir cette initiative.
En effet il ne s'agissait pas, pour MSF, de trouver ou de créer un bouc émissaire, ni d'établir une éventuelle responsabilité pénale individuelle. L'objectif principal consistait à éclaircir les différents niveaux de responsabilités, politique et militaire, qui avaient conduit au drame. Cela supposait d'étudier les divers rouages de la chaîne de décisions dans l'application du mandat international de protection des populations, ainsi que leurs logiques, leurs contraintes et leurs dysfonctionnements.
Publiée dans *Le Monde* du 13 juillet 2000, la tribune du nouveau président de MSF : Jean-Hervé Bradol, s'inscrivait ainsi dans un contexte général de demande de transparence et d'analyse des opérations de maintien de la paix[44].

Le 23 novembre 2000, les commissions de la défense et des affaires étrangères de l'Assemblée nationale votèrent en faveur de la création d'une mission d'information parlementaire. Cette mission se mit en place en décembre et auditionna jusqu'en juin 2001 une vingtaine de personnes, parmi lesquelles des responsables politiques et militaires français et néerlandais, un enquêteur du TPIY et des membres de la société civile (dont trois membres de MSF). Son rapport fut publié le 22 novembre 2001.
Il y eut débat au sein de MSF pour savoir si l'organisation devait se limiter à demander la création de la commission d'enquête parlementaire, ou si MSF devait également s'impliquer, au quotidien, dans son fonctionnement, pour évaluer et stimuler la qualité du travail de cette commission et pouvoir, le cas échéant, s'en dissocier publiquement[45].
S'appuyant sur les leçons de sa précédente expérience avec la mission parlementaire sur le Rwanda[46], MSF décida de s'engager dans une activité suivie d'appui critique, du travail de la mission d'information.
Pour ce faire, MSF enregistra et publia sur son site Internet, toutes les semaines, les verbatim des auditions de la mission d'information, en pointant les lacunes, les contradictions, les erreurs ou imprécisions, dans les déclarations des personnes auditionnées, et en entretenant des relations de travail avec les parlementaires et le petit groupe de journalistes impliqués dans la couverture médiatique de cette enquête[47]. Ce procédé devait permettre de garder une capacité de mobilisation au long court vis à vis de travaux s'étalant sur plusieurs mois. MSF décida aussi de publier, sur son site Internet, des informations importantes contenues dans le rapport d'enquête des Nations unies, des documents confidentiels de l'ONU, des articles de presse et des documents issus de travaux d'investigation menés dans d'autres pays, lesquels contredisaient ou complétaient les déclarations des officiels français. A plusieurs reprises, MSF demanda publiquement au ministère de la Défense, et au ministère des Affaires étrangères, de remettre à la mission des documents dont l'existence avaient été établie mais qui étaient couverts par le secret de la Défense Nationale ou des Affaires Etrangères. Ces demandes restèrent sans effet.

de la négociation des accords de paix. Celui ci aurait lié l'accord de paix à l'« abandon » des enclaves de l'Est de la Bosnie et donc l'engagement de ne pas les défendre militairement au niveau des forces armées internationales.

44. Les rapports de l'ONU sur le génocide au Rwanda et sur la chute de Srebrenica ainsi que le rapport d'audit sur le fonctionnement des opérations de maintien de la paix (dit « rapport Brahimi ») furent publiés en 1999 et 2000 et firent l'objet d'une importante couverture médiatique. Le rapport de l'OUA sur le génocide au Rwanda fut également publié le 7 juillet 2000. En France, MSF bénéficia également de la période dite « de cohabitation » (Le président de la république, d'une part, le premier ministre et le parlement d'autre part représentent deux courants politiques opposés) qui réduisit quelque peu la singularité française permettant à un seul homme, le président de la République d'envoyer des soldats à l'étranger. De plus, le président de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, Paul Quilés, s'était donné comme mission de ▶

renforcer le contrôle du parlement sur les opérations extérieures du gouvernement. C'est sous son autorité que se déroula en 1998, l'enquête du Parlement français sur le Rwanda qui ouvrit une première brèche en faveur d'un plus large contrôle parlementaire de la politique extérieure du gouvernement.

45. Ainsi, dès l'annonce de la composition de la mission, MSF critiqua publiquement le choix comme rapporteur du travail parlementaire, de François Léotard, ancien ministre de la défense pendant la guerre en Bosnie. Cette prise de position de MSF fut vivement contestée par François Loncle, président de la commission des affaires étrangères et président de la mission d'enquête. Ce dernier indiqua aux deux membres de MSF qui suivaient au quotidien le travail de la mission (Françoise Bouchet-Saulnier et Fabien Dubuet) que « MSF a franchi la ligne rouge ». François Léotard ne fut finalement pas nommé rapporteur de la mission. Dans la même logique, lorsque le président de la mission affirma que l'instauration des huis-clos pour l'audition des officiers français avait été demandée par le TPIY, MSF vérifia cette ▶

MSF fut auditionnée à deux reprises par la mission d'information. L'audition de Pierre Salignon, responsable de programme à l'époque de la chute de l'enclave, fut proposée par MSF, avec l'accord de ce dernier. De son côté, la mission souhaita auditionner deux volontaires de MSF présents dans l'enclave, à titre de témoins directs des évènements.

Le texte de l'audition du responsable de programme ne constituait pas un témoignage au sens judiciaire du terme. Il ne décrivait pas seulement des faits et des évènements, mais proposait une analyse centrée sur le sort des victimes. Pierre Salignon intervenait plus en tant que porte-parole de l'association qu'en tant que témoin au sens classique du terme. Le texte de son audition posait aux parlementaires les questions précises sur lesquelles MSF souhaitait attirer leur attention[48] et mettait en lumière les contradictions existantes entre les éléments de réponse deja disponibles.

Par opposition à cette démarche construite, l'audition des deux témoins oculaires de MSF lors de la chute de Srebrenica ne permit pas d'échapper aux manipulations politiciennes autour du choix des questions posées et de l'interprétation des réponses fournies. Ainsi, par exemple, la question du caractère prévisible ou imprévisible de la chute de l'enclave fut posée aux deux volontaires. Ils répondirent que, pour eux, la chute de l'enclave n'était pas prévisible car ils ne pouvaient pas imaginer que les forces des Nations unies, présentes dans l'enclave, resteraient inactives et ne parviendraient pas à éviter le pire. Leur réponse fut interprétée comme la preuve que, si les acteurs de terrain eux-mêmes n'avaient pas pu prévoir à l'époque la conquête de toute l'enclave par les forces bosno-serbes et les massacres qui l'ont accompagnée, les autorités politiques et militaires, absentes du terrain, le pouvaient encore moins. Leur contribution cruciale en tant que témoin direct concernait la confirmation de la présence sur le terrain d'une équipe militaire de guidage au sol des avions de l'OTAN, le jour de la chute de l'enclave. Pourtant aucun parlementaire ne porta attention à cette information qui contredisait l'argument officiel des responsables français expliquant sur cette base l'absence de frappes aériennes de l'OTAN pour protéger l'enclave au moment de l'offensive bosno-serbe.

A la veille de la publication du rapport de la mission parlementaire, MSF récapitula dans un document de synthèse transmis à la presse, les questions et informations qui permettaient de guider la lecture du rapport des députés[49]. Ce document utilisait les éléments d'informations contradictoires et épars, disponibles dans les divers travaux d'enquête publiés par les Etats et organisations internationales impliqués dans la gestion de la crise yougoslave.

Il s'agissait de récapituler un certain nombre de problèmes et d'informations permettant aux journalistes de mettre rapidement en perspective le contenu des trois tomes du rapport de la mission d'enquête qui leur seraient remis au moment de la conférence de presse de la mission parlementaire. Ce type de procédé mettait les journalistes devant l'obligation de communiquer le « résumé officiel » sans avoir le temps de lire les milliers de pages du rapport. MSF cherchait ainsi à éviter la reproduction de l'opération de communication qui

avait entourée la publication du rapport de la précédente mission parlementaire sur le Rwanda. Dans ce cas, les journalistes avaient largement relayé le message officiel de la conférence de presse : « la France n'a pas à rougir de ce qui s'est passé au Rwanda », ce qui ne rendait pas compte des questions précises restées sans réponse.
L'enjeu était de ne pas limiter la mission et la responsabilité de MSF à celle d'un témoin passif mais de participer activement à la recherche de la vérité face à un massacre de civils perpétré sur des populations "protégées" par un dispositif international complexe.

D - LE KOSOVO

L'intervention armée de l'OTAN au Kosovo contre la Serbie, au printemps 1999, fut déclenchée à la suite du massacre de Raçak. Les premiers enquêteurs à se rendre sur place ne furent pas ceux du TPIY, mais ceux d'une mission d'investigation de l'OSCE, dirigée par un diplomate américain : William Walker. Ce fut sur la base des conclusions de cette mission d'enquête que l'OTAN décida de mettre un terme par la force aux violences commises par l'armée serbe[50]. Cette intervention déclenchée sans autorisation de l'ONU, relevait néanmoins de la compétence du tribunal international pour l'ex-Yougoslavie.

1 - L'attaque du Kosovo par les forces serbes et les bombardements de l'OTAN

Dès le début de l'intervention, MSF chercha à disposer d'une appréciation indépendante de la situation et du niveau de violence sur les civils, en marge de la propagande déployée tant par la coalition de l'OTAN que par le pouvoir de Belgrade. MSF procèda dans ce but à une enquête détaillée auprès des réfugiés en Albanie, au Monténégro et en Macédoine. Ce travail, qui permit de conclure à une politique d'expulsion forcée par les troupes serbes, donna lieu à la publication d'un rapport qui fut repris par les médias[51].

Le rapport de MSF fut utilisé par le bureau du Procureur du TPIY dans sa phase d'examen de la situation, parmi de nombreux autres documents ou sources d'information. Il ne créait pas, à ce stade, d'obligation de coopération et de témoignage dans les procès à venir relatifs au Kosovo.

Des questions furent posées ultérieurement, au sein de MSF, sur l'utilité et l'opportunité de rendre ce rapport public, notamment parce qu'il entrait en résonance avec la propagande de l'OTAN, au moment de sa publication[52].

Cette publication était justifiée par le fait que, dans un contexte de forte propagande, le rapport MSF permettait de donner un statut objectif à certaines informations relatives aux violences sur les populations.

information auprès du TPIY. Celui ci fit une déclaration officielle immédiate qui nia publiquement être à l'origine des huis-clos.

46. Voir pages 18 et suivantes.
47. Ceux qui suivaient assidûment les auditions de la mission parlementaire, en particulier *Le Monde*, *Libération, l'AFP, Le Figaro,* ainsi que plusieurs media néerlandais (*Noos, Elsevier, NRC…*).
48. Voir « Les questions de MSF », document posté sur le site internet spécial de MSF consacré à la mission parlementaire sur Srebrenica : www.msf.fr/srebrenica.
49. Voir « Mission d'enquête parlementaire sur Srebrenica : argumentation, lacunes et contradictions des auditions », document de *briefing* de MSF, novembre 2001, www.msf.fr/srebrenica
50. Le TPIY fut toutefois paralysé par l'interdiction faite par Milosevic aux enquêteurs du tribunal et au procureur Louise Arbour elle-même de se rendre dans la région. En janvier 1999, cette dernière fut physiquement refoulée par les autorités yougoslaves alors qu'elle tentait d'entrer sur le territoire pour y mener une enquête.

Dans un contexte hautement judiciarisé, cette enquête permettait également à MSF d'identifier, parmi les populations interrogées au Monténégro, celles qui avaient été victimes ou témoins directs de crimes graves, et qui restaient en danger sur le territoire de la Fédération yougoslave. Le travail de MSF permit à ces personnes de faire une demande de protection spécifique auprès du HCR, qui les évacua vers la Macédoine et l'Albanie par mesure de sécurité, conformément aux accords existant entre le tribunal et le HCR[53].

2 - Le retour des populations au Kosovo

Au début de l'été 1999, les organisations humanitaires entrèrent au Kosovo, en même temps que les populations et les soldats de l'OTAN.

2.1 La préservation des preuves

Dans les lieux où MSF s'installa, un certain nombre de mesures d'urgence devaient être prises. Il s'agissait notamment de retirer des cadavres, humains ou animaux, qui avaient été jetés dans les puits, et de procéder, avec la population, au ramassage et à l'ensevelissement des corps. Toutefois, il fallait prendre garde à ne pas détruire les éléments de preuve des crimes et pour permettre l'identification ultérieure des corps par les familles et le CICR[54]. Les lieux et les cadavres furent photographiés, et un rapport permettant l'identification fut établi avant d'enterrer les corps. Ces rapports furent transmis au bureau du Procureur du TPIY à La Haye, qui centralisa les plaintes et recherches des familles.
Cette activité fut entreprise conformément à un protocole mis en place en consultation et en accord avec la population et les autorités locales, le bureau du Procureur du TPIY, et le CICR.

2.2 La recherche des disparus

Après le retour des populations, les questions de la recherche des disparus et du retour des prisonniers se posa de façon aiguë. Pendant le conflit, plusieurs milliers de personnes avaient été arrêtées par les forces serbes et envoyées en détention en Serbie. D'autres personnes étaient portées disparues. Le CICR entreprit le rapatriement des détenus vers le Kosovo, dans l'intention d'évaluer le nombre et le sort des disparus.
Lors du retour de ces prisonniers, le CICR effectua les entretiens avec les ex-détenus et MSF assura la visite médicale et le soin de ceux qui avaient subi des violences et des tortures lors de leur détention, en proposant à ceux qui le souhaitaient la rédaction d'un certificat médical individuel. MSF accepta également de transmettre au TPIY (à la demande des victimes), les certificats médicaux et certaines radiographies des anciens détenus maltraités. Le tribunal pouvait ainsi authentifier les certificats transmis par des victimes, sans avoir besoin d'exiger la coopération de MSF à cette fin[55]. MSF procéda de la même manière avec des victimes de viols et de mines.

51. « Kosovo. Histoire d'une déportation », rapport de MSF, avril 1999, Libération en date du 30 avril 1999.
52. Voir Laurence Binet, *Violences contre les kosovars albanais, intervention de l'OTAN 1998-1999*, 2006, dans la collection « Prises de parole publiques de MSF ».
53. Au début le HCR fut très réticent à évacuer ces personnes vers l'Albanie et la Macédoine, dans la mesure où en exfiltrant ces familles vers des pays voisins, l'organisation créait elle-même des réfugiés. C'est seulement après des appels insistants de MSF au siège du HCR à Genève que ces évacuations peuvent être organisées.
54. Voir « Le point sur les cadavres dans la région de Peç », Fabien Dubuet, note interne, 9 juillet 1999.
55. Ces documents furent transmis en février et juin 2000 sur une base confidentielle et en utilisant l'article 70 du Règlement de procédures et de preuves du TPIY.

Cette activité ne conduisit à aucune obligation pour les médecins MSF, de témoigner ou d'authentifier les certificats devant le tribunal, puisqu'ils avaient été remis par MSF directement aux enquêteurs, à la demande des victimes.

En France, dans le cadre d'une mission exploratoire menée en juin 1999, dans un centre d'hébergement à Bourges, MSF mit également à disposition de nombreuses familles kosovares des formulaires du TPIY. Lors de la visite de l'équipe de MSF, beaucoup de familles avaient exprimé le désir de témoigner ou de transmettre des informations au TPIY[56].

Ainsi aux différentes étapes de la crise, l'action de MSF au Kosovo s'est axée autour de quatre éléments essentiels :
- Le maintien par MSF d'une capacité de qualification de la situation, indépendante des belligérants.
- La non destruction et la protection des preuves sur le terrain dans le cadre des actions de secours.
- La délivrance de certificats médicaux pour que les victimes puissent faire valoir leurs droits.
- La préservation de l'indépendance de MSF vis-à-vis du fonctionnement du Tribunal pénal international sur l'ex-Yougoslavie.

E - LE RWANDA

1 - Le génocide : de la commission des droits de l'homme de l'ONU au tribunal pénal international *ad hoc* sur le Rwanda[57].

Le 24 mai 1994, au cours de la session extraordinaire de la Commission des droits de l'homme de l'ONU sur le Rwanda qui se tint à Genève, le coordinateur de la mission de MSF Belgique présenta au nom de MSF son témoignage oculaire sur les actes de génocide commis dans la ville de Butare, et dans l'hôpital où intervenait l'équipe de MSF.
Courant mai, MSF France lança une enquête interne pour déterminer le sort de ses employés locaux dont une grande partie avait été assassinée.
La collecte systématique et standardisée des témoignages des volontaires de toutes les sections MSF concernant les éléments criminels dont ils avaient été témoins dans les différentes parties du Rwanda pendant les mois d'avril, mai et juin 1994 fut également entrepris dès le mois d'avril. Ces témoignages furent réunis dans un rapport présentant les événements, région par région. Ce document interne reprit de façon systématique la nature des crimes, la date et le lieu, et de façon nominative, le nom des témoins, le nom des victimes et le nom des agresseurs. Une version expurgée des noms des victimes et témoins fut transmise à la presse. En juin 1994, la version nominative fut transmise au Rapporteur

56. Les autorités françaises n'avaient pas mis à disposition des réfugiés le formulaire du tribunal. Pourtant des dispositions légales nationales et internationales obligeaient la France à coopérer dans la recherche des témoignages et des preuves. Le Procureur-adjoint du tribunal avait également demandé au Quai d'Orsay par lettre datée du 9 avril 1999, de bien vouloir mettre le formulaire du TPIY à disposition des réfugiés évacués par la France.
57. Pour une présentation exhaustive et détaillée des prises de parole publiques de MSF pendant le génocide, voir Laurence Binet, *Génocide des rwandais tutsis 1994*, 2003, dans la collection « Prises de parole publiques de MSF » Documents internes MSF.

spécial désigné par la Commission des droits de l'homme de l'ONU pour enquêter sur la nature des actes commis et l'existence d'un génocide au Rwanda.
En septembre 1994, cette version nominative fut transmise au groupe d'experts de l'ONU chargé d'enquêter sur l'existence d'actes de génocide au Rwanda[58]. En novembre 1994, elle fut transmise au Tribunal pénal international *ad hoc* pour le Rwanda, qui venait d'être créé. L'objectif de ce rapport était triple :

- Faire reconnaître l'existence d'un génocide dans un contexte où l'existence et la reconnaissance de ce crime faisait l'objet de réticence, de contestation ou de négation parmi les Etats.
- Assurer la préservation des preuves et témoignages oculaires disponibles au sein de MSF.
- Stimuler une réponse internationale appropriée à la réalité de ce génocide.

Pendant toute cette période, MSF insista, dans sa communication publique, sur la nécessité d'arrêter et de juger les auteurs du génocide qui s'étaient réfugiés dans les pays voisins, en Tanzanie et au Zaïre, et qui utilisaient l'aide humanitaire dans les camps de réfugiés, pour rétablir leur pouvoir et poursuivre leurs activités criminelles[59].

Le Tribunal pénal international *ad hoc* pour le Rwanda fut créé par le Conseil de Sécurité des Nations unies, le 8 novembre 1994. Le mandat de ce tribunal fut le fruit d'un difficile compromis politique entre les Etats membres du Conseil de sécurité autour de la reconnaissance du génocide. Il fut finalement décidé que le mandat couvrirait toute l'année 1994, du premier janvier au 31 décembre. Il s'appliquerait donc aux actes de génocide commis d'avril à juillet 1994, mais aussi aux crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis sur le territoire rwandais, y compris en principe, ceux commis par l'armée du Front patriotique rwandais qui avait pris le pouvoir en juillet 1994[60].
Les premiers travaux du TPIR portèrent sur l'examen des éléments permettant de qualifier juridiquement de génocide les massacres du Rwanda. Le tribunal choisit ainsi d'entendre un certain nombre de « témoins experts » qui n'intervinrent pas à charge ou à décharge dans un procès précis, mais qui devaient éclairer certains éléments du contexte et la façon dont le génocide s'était déroulé. C'est dans ce cadre que le tribunal sollicita auprès de MSF un témoignage lors de sa séance inaugurale. Le témoignage de Rony Zacharias, coordinateur de MSF à Butare au moment du génocide, s'effectua ainsi sous le titre du témoin de contexte[61], avant que le tribunal commence l'examen des premiers dossiers.

Comme pour le TPIY, MSF disposait devant le TPIR de la possibilité de transmettre des informations sur une base confidentielle, en s'appuyant sur une disposition spéciale du règlement de procédure et de preuve du TPIR, similaire à celle du tribunal de La Haye[62]. Ceci permit à MSF de garder son autonomie par rapport à la suite du travail du tribunal et d'éviter que l'organisation comme les volontaires soient obligés à témoigner ou à fournir des documents. C'est donc sur la base de cette politique que les documents furent transmis,

58. Rony Zacharias fut témoin d'assassinats ciblés du personnel médical de l'hopital de Butare lors desquels les assassins revendiquaient l'objectif d'extermination de l'éthnie Tutsie. Ces circonstances lui permirent de parler de génocide sans attendre que l'intention spécifique des assassins soit prouvée par d'autres éléments d'enquête.
59. Voir le rapport « Breaking the cycle » du 10 novembre 1994, rédigé à partir des différentes collectes d'informations réalisées par chaque section MSF, à partir du 10 août 1994, à la demande du conseil international de MSF.
60. Résolution 955 du Conseil de sécurité de l'ONU du 8 novembre 1994.
61. Audition du 16-17 janvier 1997 devant le TPIR de Rony Zacharia, médecin, MSF.
62. Il s'agit de l'article 70 du règlement de procédure et de preuve du TPR, adopté en juin 1995.

et que les décisions pratiques entourant le témoignage de Rony Zacharias furent prises par le Conseil d'administration de la section belge de MSF.
Il fut décidé que Rony Zacharias témoignerait en son nom personnel, mais avec le soutien pratique de l'organisation. Pour respecter la cohérence de cette décision, Rony ne devrait pas être sous contrat terrain avec MSF, au moment de son témoignage devant le tribunal. MSF s'engagea à fournir l'appui d'un avocat à son volontaire, pour l'accompagner, le préparer et le soutenir dans la procédure de contre-interrogatoire en vigueur devant les tribunaux internationaux[63]. Dans le cas d'espèce, Rony Zacharias témoigna donc à titre personnel, mais son témoignage fut totalement assumé et soutenu par l'organisation. En effet l'avocat de MSF qui assista le témoin, ne demanda aucune mesure particulière de protection au nom de l'organisation durant l'audition.

Dans le cas du Tribunal pénal international d'Arusha, plusieurs éléments permettaient, de toute façon, de limiter les conséquences de ce témoignage judiciaire sur l'image et la sécurité des volontaires et des missions de MSF, ainsi que sur leur capacité d'accès aux victimes de violence :
- Le caractère exceptionnel du génocide permit à MSF de justifier une attitude dérogatoire aux pratiques humanitaires habituelles.
- Le caractère *ad hoc* du Tribunal pénal international pour le Rwanda limita l'impact de ce témoignage au cas d'espèce, et ne créa pas un précédent généralisable à tous les terrains de conflit. A cette époque, en l'absence de Tribunal pénal international permanent et à vocation universelle, l'impunité restait la règle, et le jugement l'exception. Le témoignage de MSF gardait un caractère *ad hoc* et exceptionnel.
- La nature du témoignage permit également de limiter les conséquences éventuelles. Il ne s'agissait pas, en l'espèce, d'un témoignage à charge ou à décharge, dans le cadre d'un procès précis contre un ou plusieurs accusés. Le mécanisme du témoin-expert visait à exposer des informations générales sur le contexte rwandais.

Le mandat du Tribunal pénal international *ad hoc* pour le Rwanda couvrant toute l'année 1994, le tribunal était donc également théoriquement compétent pour enquêter sur les crimes commis par le Front Patriotique Rwandais, lors de sa conquête militaire du pays, et du renversement du gouvernement responsable du génocide. A cette époque, il existait au sein de MSF au moins un document confidentiel relatif aux violences commises dans les zones « libérées » par l'armée du Front Patriotique Rwandais, aux mois de mai et juin 1994. Pour des raisons de sécurité ce document ne fut pas transmis au TPIR. Mais l'existence de ce document commença à être connue à l'extérieur de MSF. En 1999, il fut donc finalement transmis, à titre confidentiel, au TPIR, afin de protéger ses éventuelles conditions d'utilisation[64]. Cette transmission au tribunal, dans le cadre de la clause de sauvegarde de la confidentialité, visait à affirmer le caractère interne et confidentiel du document, et à s'assurer qu'il ne puisse pas être utilisé par les différentes parties concernées pour créer une

63. C'est Michael Verhaege, avocat, membre du conseil d'administration de MSF Belgique qui assura cette fonction auprès de Rony Zacharias. Interview de Michael Verhaeghe : « Being a witness, MSF and Internationals Court » co-days 2003, MSF Hollande, pp. 18-21.
64. Bien que confidentiel, ce rapport a alimenté les diverses dénonciations publiques de MSF : voir Laurence Binet, « *Violence du nouveau régime rwandais, 1994 - 1995* », dans la collection « Prises de parole publiques de MSF », p12.

obligation de témoignage officiel pour MSF, ou le volontaire concerné. Toutefois, en raison notamment de l'opposition du gouvernement rwandais, le TPIR renonça à mener à terme ses enquêtes sur les crimes commis par les troupes du Front patriotique rwandais[65].

Les pressions diplomatiques qui empêchèrent le Tribunal pénal international sur le Rwanda, d'enquêter sur les crimes commis par l'armée du Front patriotique rwandais en 1994, continuèrent à s'exprimer face aux crimes commis après 1994 qui n'étaient donc plus couverts par le statut du TPIR. En 1995 et 1996, plusieurs massacres de grande ampleur furent commis par l'armée du Front patriotique rwandais, à Kibeho au Rwanda mais aussi dans les camps de réfugiés rwandais au Zaire.

A Kibeho, camps sous protection des soldats de l'ONU en territoire rwandais, MSF et les forces des Nations unies furent témoins directs d'un massacre de grande ampleur commis par le nouveau gouvernement rwandais.

Malgré les preuves du massacre dont furent témoins les casques bleus, l'ONU imposa le silence à ses employés qui avaient été témoins des massacres. Poussée par un souci d'apaisement des tensions ethniques et de réconciliation nationale au Rwanda, l'ONU soutint la création d'une commission d'enquête « indépendante » où siégeait le gouvernement rwandais et qui contribua à la négation nationale et internationale de ces crimes.

MSF procéda face à ces violences à la collecte de témoignages, publia des rapports et participa à d'autres processus d'enquête pour établir le nombre de victimes et décrire les différentes méthodes qui conduisaient à la destruction physique des populations.

Acteur de secours dans un contexte de politisation extrême de la violence, MSF contribua ainsi à faire connaitre une réalité déterminante pour le choix des statégies de secours aux populations, et à s'opposer à la négation officielle de faits criminels largement sous estimés par l'ensemble des acteurs de terrain[66]. Il s'agissait d'un enjeu d'importance pour MSF, compte tenu de l'ampleur des marchandages politiques concernant le bilan de ces violences tant au niveau national qu'international.

Responsabilité judiciaire ou responsabilité politique ?

Comme dans le cas de l'ex-Yougoslavie, le mandat du TPIR se limitait à établir des responsabilités criminelles individuelles. Ce cadre ne permettait pas de clarifier les responsabilités politiques et militaires de l'ONU et des Etats impliqués dans la gestion de la crise rwandaise. Ce fut donc grâce à des enquêtes parlementaires en Belgique et en France, une enquête interne de l'ONU et une investigation menée par l'OUA (actuelle Union africaine)[67] qu'une partie de ces responsabilités purent être abordées.

2- Les procédures nationales belges sur le génocide

A la suite de l'assassinat de dix casques bleus belges, le 7 avril 1994, la Belgique procéda au retrait de son contingent militaire de la MINUAR. En 1997, la Belgique fut le premier pays

65. Toute mise en cause du FPR est vivement critiquée par le nouveau régime rwandais qui la présente comme une opération de révisionnisme, consistant à placer sur le même plan le génocide et les violences perpétrées dans le cadre des opérations militaires visant à faire cesser le génocide. Sur le plan diplomatique, l'inaction de l'ONU pendant le génocide est également utilisée par le nouveau régime rwandais pour refuser toute enquête sur les méthodes utilisées par le FPR lors de sa conquête, puis de sa gestion du pouvoir.
66. voir Laurence Binet, *Violence du nouveau régime rwandais, 1994 - 1995*, et *La traque des réfugiés rwandais au Zaire 1995-1996*, dans la collection « Prises de paroles publiques de MSF »
67. Voir « *Le génocide évitable* », rapport de l'OUA, 7 juillet 2000.

à procéder, au niveau national, à une enquête parlementaire et à une enquête militaire[68] sur ces évènements.
En décembre 1997, le travail d'investigation du Sénat belge donna lieu à la publication d'un volumineux rapport qui ouvrait la voie à une demande de pardon présentée par la Belgique au peuple rwandais pour l'avoir abandonné au moment du génocide.
Ultérieurement, le témoignage de MSF fut sollicité par le juge belge confronté aux procès concernant les auteurs présumés du génocide présents sur le territoire belge. Le chef de mission, présent à Butare au moment du génocide, qui avait déjà témoigné devant le tribunal d'Arusha, apporta son témoignage une nouvelle fois dans ces deux affaires. Il s'agissait toujours d'un témoignage de contexte, et non d'une déposition à charge ou à décharge vis à vis des inculpés.

3 - La mission d'information parlementaire française sur le Rwanda

En France, le 2 mars 1998, une coalition d'acteurs de la société civile, incluant MSF, décida de s'appuyer sur la dynamique enclenchée en Belgique, pour demander l'ouverture d'une enquête parlementaire sur le rôle de la France au Rwanda entre 1990 et 1994[69]. MSF justifia sa participation à cette initiative en mettant en avant son statut de « victime » dans la crise rwandaise. En effet, plus de 200 membres du personnel national de MSF, toutes sections confondues, furent massacrés pendant le génocide. Dès le lendemain, le 3 mars 1998, le président de la commission de la défense de l'Assemblée nationale, Paul Quilès, fit voter en urgence la création d'une mission d'information « sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994.» La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée s'associa ensuite à ce travail.

MSF fut auditionnée dans le cadre de cette mission d'information[70]. C'est Jean-Hervé Bradol, chef de mission à Kigali à l'époque des faits, qui fut entendu en tant que témoin oculaire.
Il affirma, notamment, avoir vu des soldats français prendre une part directe à certaines fonctions de police, notamment aux contrôles routiers et aux contrôles d'identité sur le terrain en juin-juillet 1993, démentant ainsi la version officielle des autorités françaises. Il fonda également le témoignage de MSF sur le statut de victime directe des évènements en rappelant que les membres du personnel local de MSF avaient été massacrés en raison soit de leur appartenance communautaire, soit de leurs opinions politiques, soit encore de leur action en faveur des blessés. Jean Hervé Bradol décrivit la réalité quotidienne de l'action de secours au temps du génocide et les différentes interactions avec les acteurs armés locaux et internationaux. Il insista sur la responsabilité spécifique qu'avait la France du fait de ses liens étroits avec le gouvernement rwandais et critiqua le fait que l'opération Turquoise, lancée par la France avec le soutien de l'ONU, ait agit comme une force militaire neutre en période de génocide[71]. Cette audition ne fut donc pas un témoignage factuel au sens

68. L' enquête militaire aboutit paradoxalement à la condamnation disciplinaire du commandant belge des casques bleus, pour avoir mis en danger la vie de ses soldats en leur faisant courir des risques disproportionnés.
69. Voir le communiqué de presse du 2 mars 1998, intitulé « Appel pour la création d'une commission d'enquête parlementaire sur le rôle de la France au Rwanda entre 1990 et 1994 ». Le président de MSF, Philippe Biberson était signataire de cet appel au côté d'autres personnalités issues de la FIDH, du CNRS, de l'EHESS…
70. Voir l'audition du Docteur Jean-Hervé Bradol, le 2 juin 1998, in « *Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994)* », rapport de la mission d'information de la commission de la défense et des forces armées et de la commission des affaires étrangères sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda de 1990 à 1994, 15 décembre 1998.

judiciaire du terme. Il défendit une analyse de la situation et une mise en cause des responsabilités des différents acteurs, dont la France, impliqués dans la réponse internationale au génocide sur le plan humanitaire, politique et militaire.
Ces différentes enquêtes nationales sur la tragédie rwandaise stimulèrent le déclenchement, par l'ONU, de son propre travail d'analyse sur l'échec de son intervention.

4 - L'enquête de l'ONU sur la « tragédie rwandaise »

En mars 1999, à l'initiative du nouveau Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, responsable du département des opérations de maintien de la paix au moment du génocide, l'ONU déclencha une enquête interne destinée à analyser les causes de l'échec de son implication politico-militaire au Rwanda en 1994. Cette initiative avait également pour but de restaurer l'autorité morale de l'organisation et sa crédibilité en matière de gestion des crises. La gestion des conflits somalien, yougoslave et rwandais avait porté un grave discrédit aux activités de maintien de la paix qu'il fallait par conséquent réformer[72].

Les membres de la commission d'enquête de l'ONU ne demandèrent pas à auditionner des représentants de MSF. L'association ne sollicita pas non plus de rendez-vous avec l'équipe chargée du travail d'investigation. L'analyse et les positions de MSF avaient fait l'objet de plusieurs publications et étaient connues de l'ONU et largement accessibles aux enquêteurs[73]. Cette enquête donna lieu à un rapport, publié le 15 décembre 1999, dans lequel l'ONU fit son *mea culpa*[74] prenant acte d'un certain nombre de dysfonctionnements et émettant plusieurs recommandations. Ces recommandations furent à l'origine d'un travail d'audit des opérations de maintien de la paix, qui se traduisit par une réforme importante du département des opérations de maintien de la paix[75].

La création des deux tribunaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda entraîna un changement de contexte important tant en ce qui concerne l'activité de « témoignage » humanitaire de MSF, que pour la transformation du cadre de responsabilité de l'action humanitaire dans les situations de crimes de masse. Cette évolution fut ensuite progressivement confirmée et élargie à d'autres contextes de crise et de conflit avec la création de tribunaux *ad hoc* mixtes puis avec la création de la Cour pénale internationale.

F- LE TRIBUNAL SPÉCIAL POUR LE TIMOR-EST

Après la création, en 1993 et 1994, des deux TPI *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, et la signature en 1998 du traité de Rome prévoyant la création de la Cour pénale internationale (CPI), le développement des mécanismes de sanction judiciaire des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire, continua à ▶

71. Il critiqua notamment la pertinence, la décence et la légalité d'une intervention internationale qui n'avait assumé qu'une dimension humanitaire face à un génocide alors qu'avec les moyens d'une armée, on aurait pu et dû faire autre chose.
72. Le Secrétaire général informa le Conseil de sécurité de l'ONU de son initiative dans une lettre datée du 18 mars 1999 et obtint son feu vert dans une lettre du Président du Conseil de sécurité datée du 26 mars de la même année.
73. Plusieurs éditions de la série de livres *Populations en danger* rédigés par MSF, avaient été publiées (en français et anglais) et des membres de MSF avaient également publié des ouvrages et des articles dans la presse et dans diverses revues.
74. « *Rapport d'enquête indépendant sur l'action des Nations unies pendant le génocide au Rwanda* », 15 décembre 1999.
75. « *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU* », 21 août 2001.

s'imposer dans les contextes de l'action humanitaire, notamment sous la forme de tribunaux mixtes.

Pour répondre aux critiques concernant le développement de la justice internationale et l'expérience des deux TPI *ad hoc*[76], l'ONU choisit de créer des tribunaux *ad hoc* mixtes, mi-nationaux, mi-internationaux, sur la base d'un accord négocié avec les Etats concernés, chargés de juger dans leur propre pays et dans le cadre d'un processus de transition politique, les crimes commis pendant des conflits armés[77].
Cette option d'un tribunal mixte, comprenant des juges et du personnel national et international, fut choisie pour la première fois au Timor oriental, après les violences qui suivirent le référendum d'autodétermination organisé par l'ONU, le 30 août 1999, et l'intervention d'une coalition militaire internationale dirigée par l'Australie, en septembre 1999[78]. Cette expérience de tribunal mixte fut ensuite réutilisée par l'ONU au Sierra-Leone et au Cambodge.

Les différentes équipes de MSF présentes sur place, pendant et après les événements, avaient documenté une partie des violences perpétrées par l'armée indonésienne et les milices pro-gouvernementales au Timor-Est, mais aussi au Timor-Ouest, où une partie de la population est-timoraise avait été déportée et prise en otage[79].
L'objectif de cette documentation était d'abord opérationnel. Il s'agissait de comprendre le contexte et d'adapter les secours aux besoins des populations réfugiées ou rapatriées. Ce recueil avait aussi pour but d'alerter la communauté internationale sur les violences graves qui continuaient dans les camps du Timor-Ouest dans lesquels les civils déportés étaient prisonniers. Les informations recueillies par MSF ne comportaient pas de noms de témoins ou de victimes pour ne pas les mettre en danger, mais elles fournissaient des précisions quantitatives et qualitatives sur les formes et la nature des violences subies par la population. Ces informations ne furent pas publiées par MSF du fait de désaccords sur la pertinence de cette communication publique. En novembre 1999, elles furent toutefois transmises, sous la forme d'un rapport de synthèse[80], à la commission d'enquête internationale mise en place par les Nations unies, puis en mars 2001, au Procureur général d'Indonésie et aux mécanismes judiciaires mixtes créés conjointement par le nouveau régime est-timorais et l'ONU[81]. La justice est-timoraise et indonésienne ont procédé à une sanction de ces crimes limitée par des enjeux de réconciliation nationale[82]. MSF n'a reçu aucune demande de coopération ou de participation aux enquêtes et procès contre les auteurs de ces crimes.

G - LA COUR SPÉCIALE POUR LE SIERRA LEONE

De 1997 à 2002, MSF documenta et témoigna sur la violence subie par les civils dans le conflit armé sierra léonais. MSF appela les différents belligérants à respecter le droit international humanitaire[83]. A travers son activité chirurgicale dans l'hôpital Connaught de

76. Les critiques portaient notamment sur le coût de fonctionnement des TPI, la lenteur des enquêtes et des procès, et le fait que ce processus judiciaire ce déroulait à l'étranger, et ne permettait pas aux sociétés de se saisir des événements pour panser leurs plaies et amorcer une réconciliation des communautés. Il faut aussi préciser qu'un certain nombre de chancelleries commençait à s'inquiéter face à l'autorité et à l'indépendance croissantes des tribunaux, vécues comme présentant un risque de parasitage dans la gestion des crises par les diplomaties. Carla del Ponte fut d'ailleurs relevée de son poste de Procureur du TPR, notamment parce qu'elle souhaitait enquêter sur les violences du FPR pendant et après sa conquête du pouvoir à Kigali.
77. Cette nouvelle dynamique s'inscrivait dans la logique de la création de la CPI : en effet, cette dernière ne peut pas juger les crimes commis avant l'entrée en vigueur de son traité, le 1er juillet 2002, et elle est également conçue comme un mécanisme de sanction complémentaire et subsidiaire par rapport aux tribunaux nationaux. Il est clair que la CPI doit en outre cibler les principaux responsables ▶

Freetown, MSF était en effet directement confrontée à la violence perpétrée contre les populations civiles, en particulier les mutilations.

Effectuée dans un contexte non judiciaire, la communication publique de MSF avait d'abord pour but de dénoncer les crimes commis contre la population, de documenter le phénomène des mutilations et de déclencher des mécanismes de responsabilisation et de pression sur les différents groupes armés.

Parallèlement à cette activité de documentation et d'information publique, MSF rédigea des certificats médicaux individuels pour bon nombre de victimes afin de faciliter les démarches de ceux qui souhaitaient introduire des recours (demandes de statut de réfugié ou de statut alternatif de protection, demandes d'indemnisation…).

De 1991 à 1999, l'ONU avait délégué la gestion de la crise à une organisation régionale : la CEDEAO (Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest) qui géra une « opération de maintien de la paix » (l'Ecomog), appuyée ponctuellement par des soldats britanniques. En octobre 1999, les Nations unies furent contraintes de reprendre l'initiative, suite au désengagement des troupes ouest-africaines, lié au coût de l'intervention et à des revers militaires[84]. Le Conseil de sécurité de Nations unies décida alors le déploiement d'une importante opération de maintien de la paix (la Minusil), qui avait notamment pour mission de protéger les populations civiles. En mai 2000, à la suite du déploiement des soldats internationaux dans les zones diamantifères, le RUF tua sept casques bleus et en prit près de 500 en otage[85]. Une nouvelle étape dans la gestion du conflit fut alors franchie par la communauté internationale. Alors qu'en 1999 les Etats-Unis et la Grande-Bretagne prônaient l'amnistie des crimes de guerre, ces deux pays changèrent d'attitude sur cette question. L'arme judiciaire vint au secours d'une stratégie politique visant à éloigner le chef du RUF, et à faire émerger une représentation rebelle alternative plus conciliante. Ainsi, le 14 août 2000, le Conseil de Sécurité demandait la création d'un tribunal spécial chargé de juger les crimes de guerre et certains crimes de droit commun au regard de la législation sierra-léonaise[86]. Le 16 janvier 2002, le gouvernement sierra-léonais et l'ONU signèrent un accord sur la création d'une Cour spéciale pour la Sierra Leone.

La Cour spéciale pour le Sierra Leone présentait un certain nombre de différences avec les deux Tribunaux pénaux internationaux, *ad hoc*, créés pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Cette cour serait composée de juges nationaux sierra-léonais, siégeant aux cotés de juges internationaux, le personnel du tribunal se partageant également entre sierra-léonais et internationaux. Enfin, le tribunal siégerait dans le pays où les violences avaient eu lieu et où elles se poursuivaient, tout comme les opérations de secours de MSF. En février 2003, la Cour spéciale entra en contact avec les équipes de MSF sur le terrain pour demander des informations, des documents et des témoignages permettant de faciliter le travail d'enquête et la tenue des procès[87]. Chaque section répondit tout d'abord sur une base nationale aux requêtes du tribunal. MSF rappela notamment son statut d'acteur humanitaire neutre et impartial, et le danger potentiel que constituait la mission de la Cour spéciale pour un acteur de secours travaillant en situation de conflit (danger reconnu par ▶

des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide.

78. Outre la mise en place en 2003 de la Cour spéciale pour la Sierra Leone (voir supra), les Nations unies négocièrent une participation internationale au sein d'un tribunal spécial chargé de juger les crimes des Khmers rouges, mis en place par le Cambodge en 2004. L'ONU négocia également en 2005 la création d'un tribunal spécial pour le Burundi.
79. Voir « Mission Report for MSF Belgium, Holland and France », rapport interne de Fabien Dubuet, 25 novembre 1999.
80. « Report on the deportation in East Timor and testimonies on the living conditions in camps in West Timor », document interne, non publié, novembre 1999.
81. Lettre de MSF à la présidente de la commission d'enquête de l'ONU, datée du 15 novembre 1999 et la lettre de MSF au Haut-Commissariat aux droits de l'homme autorisant la transmission des informations à la justice indonésienne et est-timoraise, datée du 23 mars 2001.
82. Certains militaires qui avaient été condamnés pour crimes contre l'humanité en première instance par la justice indonésienne furent ensuite

la jurisprudence des deux TPI *ad hoc*). En mars 2003, le groupe de travail international, mis en place pour élaborer la politique de coopération de MSF avec la Cour pénale internationale, fut saisi par les directeurs des opérations pour élaborer une réponse commune de MSF au tribunal spécial. En avril 2003, la politique de coopération de MSF avec la Cour spéciale fut adoptée par tous les centres opérationnels de MSF[88], puis négociée avec le tribunal spécial :

- MSF considérait que le processus judiciaire en cours pouvait avoir des répercussions sur la sécurité de ses équipes travaillant au Sierra Leone, mais aussi dans plusieurs pays de la région toujours en proie à la violence armée.
- Compte tenu du rôle confié au tribunal dans le renforcement du processus de paix et de stabilisation du pays, MSF estimait que le tribunal n'aurait pas une pleine indépendance à l'égard du gouvernement sierra-léonais, des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne.

L'ensemble de ces éléments conduisit l'organisation à définir une politique de prudence concernant la transmission de documents et d'abstention concernant la présentation de témoins.

Trois rapports, qui avaient fait l'objet de publications antérieures, furent transmis à la Cour spéciale, à titre confidentiel, sur la base d'un article de son règlement de procédure permettant à MSF de protéger et de contrôler l'utilisation de ces informations par le bureau du Procureur du tribunal[89].

MSF refusa de transmettre ses informations internes et les noms des auteurs des rapports publics et des documents internes, afin d'éviter qu'ils soient appelés à témoigner, contre leur volonté.

Cette fois-ci, MSF ne souhaita pas fournir de témoin-expert ou de témoin de contexte[90] qui aurait présenté une analyse générale des crimes commis par les différents groupes. Contrairement au cas du Rwanda, où l'enjeu était la reconnaissance du génocide, dans celui de la Sierra Leone, l'existence des crimes n'était pas contestée. Le tribunal devait déterminer qui étaient les auteurs des crimes les plus graves parmi les différents groupes armés. MSF était particulièrement mal placée pour procéder à cette évaluation ou cautionner celle qui lui serait soumise.

Il fut donc décidé que MSF n'encouragerait pas les membres de ses équipes à témoigner, tout en respectant la volonté de ceux qui souhaitaient le faire à titre personnel. En 2004, un volontaire de MSF exprima le désir de témoigner devant la Cour spéciale, ce qu'il fit en mai 2005 dans deux procès distincts (l'un contre le RUF, l'autre contre l'AFRC). MSF obtint, pour l'expatrié et pour l'organisation elle-même, les mesures de protection de l'anonymat prévues par le règlement de procédure et de preuve du tribunal.

En 2006, après l'arrestation de Charles Taylor, les enquêteurs du tribunal spécial contactèrent de nouveau MSF pour solliciter des informations et des témoignages qui permettraient d'établir le contrôle effectif de Charles Taylor (alors président du Liberia) sur ▶

acquittés en appel, sous la pression des autorités politiques et militaires de Djakarta. De son côté, le nouveau régime est-timorais privilégia la réconciliation avec l'Indonésie, et fit obstacle aux enquêtes menées par les juges de la Cour spéciale mise en place avec l'aide de l'ONU, dès lors qu'elles concernaient de hauts responsables. Ainsi, lors du lancement en mai 2004 d'un mandat d'arrêt par la Cour spéciale, à l'encontre du général Wiranto, ancien chef des armées indonésiennes lors des violences perpétrées au Timor-Est, le Procureur général du pays et le gouvernement dénoncèrent cette initiative. A l'heure actuelle, le tribunal mixte a condamné 41 personnes et en a inculpé plus de 300. Une majorité de ces individus est en fuite en Indonésie.

83. Voir notamment « Exactions contre des civils au Sierra Leone », rapport public de MSF, mai 1998, « *Sierra Leone, mutilations : un mois d'activité à l'hôpital Connaught de Freetown, 26 avril au 23 mai 1999* », rapport public de MSF, juin 1999. Voir également « *Civilian casualties , Connaught Hospital, Freetown, Sierra Leone* », document interne, 25 février 1999, rédigé sous la

les forces rebelles du RUF opérant en Sierra Leone. La requête portait spécifiquement sur les pressions qu'aurait exercées Charles Taylor pour obtenir la libération de membres de MSF pris en otage par le RUF. L'existence et l'efficacité de ces pressions permettrait au tribunal de prouver l'implication de Taylor dans la chaîne de commandement du RUF et donc de le tenir pour pénalement responsable des actes commis par ce groupe armé.
Après discussion interne, et après avoir informé les volontaires concernés, MSF s'abstint de répondre à cette sollicitation, estimant que cela rendrait impossible, à l'avenir, les négociations entre les organisations humanitaires et les différents groupes armés sur les terrains de conflit. Le tribunal accepta la décision de MSF et n'exerça aucune pression.

H - LA TCHÉTCHÉNIE

Au cours des deux conflits successifs en Tchétchénie, MSF a documenté les exactions commises contre les populations et dénoncé publiquement à plusieurs reprises les violences commises contre les populations civiles et contre les organisations de secours. MSF fut victime de quatre prises d'otage de son personnel expatrié, dans le Caucase du Nord, entre 1996 et 2004. Malgré le nombre de ces attaques, MSF ne déclencha aucun recours judiciaire devant les tribunaux russes, les tribunaux nationaux de l'Etat des victimes, ni la Cour européenne des droits de l'homme.

Seul un membre de MSF, victime d'une prise d'otage[91], fut sollicité dans le cadre du procès de ses ravisseurs présumés intenté par les autorités devant la justice russe. MSF dut, dans ce cas se prononcer sur son éventuelle participation à l'identification de preneurs d'otages, et à la sanction de ce crime par un tribunal national. Finalement, MSF et la personne concernée refusèrent de participer à la procédure en cours, estimant que la présence de l'expatrié devant le tribunal russe risquait d'être manipulée comme caution de qualité de la procédure en cours. Cette décision fut motivée également par le fait que l'expatrié ne détenait pas d'informations déterminantes pour établir la culpabilité ou l'innocence des personnes inculpées. Finalement, il accepta uniquement de répondre à des questions écrites qui lui furent transmises par le juge russe dans son pays de résidence (les Pays-Bas). Ces questions écrites avaient, étonnamment, un caractère très général.

En juin 2004, le procès intenté par le gouvernement néerlandais à l'encontre de la section suisse de MSF pour demander le remboursement de la rançon versée pour la libération d'Arjan Erkel, otage au Daghestan pendant vingt mois en 2003 et 2004, ouvrit une nouvelle voie dans les relations entre MSF et les tribunaux[92].
C'est paradoxalement MSF qui se trouva en procès. La procédure enclenchée par l'Etat néerlandais devant un tribunal suisse, opéra ainsi une véritable « déqualification » des faits, en transformant la victime en coupable et en oubliant le crime de guerre, la prise d'otage d'un humanitaire, pour mettre l'accent sur un litige financier.

direction de Jean-Hervé Bradol et « *Analyse des données chirurgicales à l'hôpital Connaught, Sierra Leone, 1997-1999* », rapport interne réalisé par Epicentre et daté de mars 2000.

84. Les troupes de l'ECOMOG se rendirent également coupables de crimes contre les blessés et malades de l'hôpital Connaught. Lors de l'offensive militaire sur la ville, elles achevèrent les malades et blessés soignés par MSF dans l'hôpital soupçonnés d'être des combattants du RUF. MSF ne dénonça pas publiquement ces actes, mais informa les diverses autorités compétentes, y compris les Nations unies.
85. La Grande-Bretagne dirigée par le nouveau Premier ministre travailliste Tony Blair envoya des commandos à la rescousse de la force internationale.
86. Voir la résolution 1315 du Conseil de sécurité du 14 août 2000.
87. Nos chefs de missions sur le terrain furent d'abord approchés par une enquêtrice de la Cour spéciale. Graziella Godain, responsable des programmes, reçut ensuite une lettre de demande de coopération du responsable des enquêtes de la Cour spéciale, datée du 24 février 2003. Par la suite, un autre responsa- ▶

C'est pourquoi, en marge de la procédure judiciaire, MSF choisit de réclamer également la mise en place d'un mécanisme d'établissement des faits plus pertinent au regard de la nature très politique du litige[93]. La demande par MSF d'une commission d'enquête parlementaire, nationale et/ou européenne, sur la libération d'Arjan Erkel visait à poser la question de la responsabilité des gouvernements concernant la sécurité des travailleurs humanitaires, notamment au regard de leurs obligations au titre du droit international humanitaire et du droit des Nations unies[94]. Les argumentaires juridiques déposés par MSF devant le juge suisse s'appuyaient notamment sur les éléments de droit international humanitaire qui fondent la responsabilité politique des Etats vis-à-vis des violations graves du droit humanitaire.

I - LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE : DES NÉGOCIATIONS DE ROME AU DARFOUR

En juillet 1998, la signature du traité de Rome créant la Cour pénale internationale (CPI), premier Tribunal pénal international permanent, compétent pour juger les auteurs de crimes de guerre, crimes contre l'humanité, et génocide, changea le contexte international au regard de la reconnaissance et de la répression de ces violences.

La mission d'alerte jouée par les organisations humanitaires trouvait ainsi un relais partiel, dans le dispositif international de gestion des crises. L'action judiciaire prennait désormais pied de façon permanente dans le contexte de l'action humanitaire.

1- Les négociations de Rome et la Coalition internationale pour la CPI

Les négociations sur la création de la Cour pénale internationale s'ouvrirent à Rome en 1998. Les ONG créèrent une coalition pour la cour pénale qui leur permit de faire entendre leur voix dans le processus de rédaction et de négociation du texte dirigé par les Etats[95]. L'ensemble des sections MSF soutint ce projet et rejoignit la Coalition internationale pour la CPI, composée d'une centaine d'organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme.

1.1 le soutien de principe à la création de la CPI

MSF soutenait la création d'un recours judiciaire international contre l'impunité des crimes les plus graves, et se réjouissait de l'apparition d'un espace d'arbitrage concernant les violences et destructions infligées aux populations civiles pendant les conflits. Au sein de la Coalition internationale des ONG pour la CPI, MSF cherchait également à faire entendre la voix et les contraintes spécifiques des organisations humanitaires dans une coalition dominée par les organisations de défense des droits de l'homme.

ble des enquêtes saisit le directeur général de MSF-Hollande, dans une lettre datée du 7 mai 2003.

88. Voir « MSF and the Sierra Leone Special Court », document interne, adopté le 24 avril 2003.
89. Il s'agit de l'article 70 du règlement de procédure et de preuve du statut de la Cour spéciale, que l'on retrouve également dans le cadre des deux TPI *ad hoc*.
90. Comme cela avait été fait pour le tribunal *ad hoc* pour le Rwanda avec le témoignage de Rony Zacharia. (voir supra p.33)
91. Il s'agit de Kenny Gluck pris en otage du 09/01/2001 au 04/02/2001.
92. Ce procès est actuellement en cours.
93. Voir « Enlèvement politique et mensonge d'Etat », Dr Jean-Hervé Bradol, article posté sur le site Internet de MSF, le 21 juin 2004. Cette demande ne s'accompagna toutefois pas de démarches concrètes en ce sens, en raison notamment de désaccords entre les centres opérationnels concernés sur la stratégie de communication à mener.
94. Au delà des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, il existe de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité sur la sécurité et la protection des travailleurs ▶

En effet, ces ONG s'engagèrent dans des débats très techniques concernant la rédaction du statut. MSF et d'autres organisations humanitaires cherchaient à contrebalancer cette technicité, afin de prendre en compte la réalité pratique des situations de crimes de masse. Ces crimes se caractérisent souvent par la participation ou la tolérance de certaines autorités publiques, l'intimidation des témoins et la destruction des preuves. Il était important de ne pas perdre de vue ces éléments pratiques dans l'élaboration du statut de la CPI, et dans la nature des obligations que la Cour impose aux victimes et aux témoins, y compris au personnel des organisations humanitaires agissant sur les lieux-mêmes des crimes.

Une délégation représentant les différentes sections de MSF fut présente à Rome lors des négociations. Les documents diffusés par MSF demandaient des mesures efficaces de protection des victimes et témoins et des organisations humanitaires dans le cadre des futures procédures judiciaires internationales, et plaidaient pour une indépendance de cette cour qui permette de limiter, sur le terrain, les risques liés à son fonctionnement[96].

Dans le cas de MSF France, cet engagement allait se poursuivre au niveau national, avec la création en 1998 de la Coalition française pour la CPI, dont MSF assura un temps la vice-présidence. Le rôle de cette coalition consistait à stimuler le processus de ratification et d'adaptation du droit français au statut de la CPI. Comme tous les Etats qui avaient signé le statut de la Cour, la France devait modifier en profondeur sa législation nationale, pour permettre à ses tribunaux de sanctionner les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide, et de coopérer avec la CPI[97].
La France était dans une position singulière, car elle était à l'origine de l'inclusion dans le statut de la CPI d'un article 124 qui permettait de refuser la compétence de la Cour pour les crimes de guerre pendant une période de 7 ans. La France avait également décidé de recourir pour son compte à cet article, rejetant ainsi la compétence de la CPI pour les crimes de guerre commis par des ressortissants français ou sur le territoire français. Par ailleurs, la France n'ayant jamais intégré les dispositions du droit humanitaire relatives à la sanction de ces crimes, il n'existait ni définition ni moyen de repression spécifiques des crimes de guerre dans le droit français[98]. La participation de MSF à la Coalition française pour la CPI fut limitée à la mise en conformité de la loi française avec les exigences du droit humanitaire, et le droit des victimes concernant la répression des crimes de guerre[99].

Dans le cadre de la CPI l'obligation de coopération est très large. Elle couvre tous les organes et agents de l'ONU et affecte donc potentiellement les relations entre les ONG et ces organes ou agences de l'ONU. L'ONU a signé un accord-cadre de coopération avec la CPI.[100] Ce document reconnaît les rôles et mandats respectifs des deux organisations. Il pose un principe général de coopération entre l'ONU et la CPI concernant le témoignage du personnel et la transmission d'informations et documents des Nations unies. Ce principe reste assorti de mesures de protection éventuelles. Il appartient ensuite au bureau du

humanitaires et sur la sanction des violences contre les organisations et le personnel de secours.

95. Cette forme « nouvelle » de diplomatie non gouvernementale avait déjà permis aux ONG d'être étroitement liées à la rédaction de la convention sur les droits de l'enfant en 1989, et surtout à la convention internationale sur les mines, en 1997.
96. Dossier de presse MSF de Juillet 1998 : « Médecins Sans Frontières souhaite que la Cour criminelle internationale accorde aux victimes et aux témoins les garanties d'une justice indépendante et effective ».
97. Sauf si elle est saisie directement par le Conseil de sécurité de l'ONU, la CPI reste un mécanisme de sanction complémentaire et subsidiaire des tribunaux nationaux. Elle ne peut se saisir de certains crimes que si les tribunaux nationaux ne veulent pas ou ne peuvent pas juger.
98. Il est par exemple impossible à des victimes tchétchènes, afghanes ou irakiennes de porter plainte devant les tribunaux français pour crimes de guerre même si les criminels présumés se trouvent sur le territoire national.
99. MSF France allait ainsi participer au sein de la Coalition française ▶

Procureur de négocier des accords spécifiques de coopération, au cas par cas, avec les différentes agences de l'ONU opérationnelles sur le terrain, et avec les opérations de maintien de la paix.

Le Règlement de Procédures et de Preuves (RPP) de la CPI ne prévoit explicitement qu'une seule dérogation à l'obligation de témoignage, au profit du CICR. En effet, le CICR a négocié et obtenu, lors de la négociation du statut de la CPI, une immunité totale de témoignage, sur la base de sa mission exclusive au titre des conventions de Genève[101].

Les autres organisations humanitaires ne peuvent invoquer ces immunités qu'au cas par cas, en se fondant sur certaines dispositions du statut de la Cour.
Ce statut prévoit, comme ceux des précédents tribunaux internationaux, un certain nombre de mesures permettant de limiter la comparution de témoins, ou l'obligation de produire des documents comme éléments de preuve. Le bénéfice de ces dispositions, relatives à la protection des témoins et des sources d'information, peut donc être demandé, comme pour les juridictions *ad hoc*, par les organisations humanitaires.

La Cour ne peut accepter ces dérogations à l'obligation de coopération que dans des cas définis de façon restrictive, et déjà reconnus par la jurisprudence des deux tribunaux internationaux *ad hoc* qui ont traité, dans le passé, ce type de problèmes[102].

Après avoir exprimé son soutien à la création de la CPI, MSF allait préciser ses réserves quant à son implication dans le fonctionnement de cette Cour.

1.2 - Les réserves pratiques quant à la coopération avec la CPI

Un certain nombre de débats eurent lieu au sein des différentes sections pour tenter de clarifier le rôle de MSF et de ses volontaires face aux enjeux suivants[103]:

- Existait-il une contradiction fondamentale entre l'action humanitaire et la justice internationale ? Ou la lutte contre l'impunité était-elle l'aboutissement naturel de cette action ?
- MSF devait-elle soutenir le travail de la Cour pénale internationale ?
- La contribution de MSF à la justice internationale était-elle un devoir vis-à-vis des populations secourues par l'organisation ?
- Le jugement des crimes était-il le prolongement ou le complément du travail de MSF, en particulier de son activité de témoignage ?
- Comment MSF pouvait-elle justifier le fait de ne pas coopérer avec la CPI alors que l'organisation revendiquait à travers son histoire une mission de « témoignage » ?
- Quelle attitude MSF devrait-elle adopter si la Cour exigeait la coopération de l'organisation, l'audition de ses volontaires, la transmission de ses documents ?
- MSF voulait-elle, et pouvait-elle, interdire à ses membres de participer à des procédures

pour la CPI, aux consultations organisées autour de l'adoption de la loi française d'adaptation aux obligations de la CPI. Une première loi concernant la coopération avec la CPI fut adoptée par le parlement français le 26 février 2002. Une deuxième loi nécessaire pour harmoniser la législation française avec la définition des crimes contenue dans le statut est toujours en attente. Un projet de loi a été élaboré par le gouvernement en juillet 2006, mais début 2007, elle n'était toujours soumise au vote du parlement. L'adoption de cette deuxième loi intégrant les crimes prévus par le statut de Rome dans le code pénal français marquera la fin de la participation de MSF à la coalition française pour la CPI.

100. « Relationship agreement between the United Nations and the International Criminal Court », adopté par l'Assemblée générale de l'ONU, le 13 septembre 2004, et signé par le Secrétaire général des Nations unies et le Président de la CPI, le 4 octobre 2004.

101. Article 73.4 du Règlement de procédure et de preuve de la CPI. Sur la position du CICR à l'égard ▶

judiciaires, et à quel titre ? Et sinon, comment pouvait-on respecter la liberté individuelle, tout en protégeant le travail de secours de l'organisation ?

Compte tenu de l'importance d'harmoniser l'attitude des différentes sections de MSF sur cette question, un groupe de travail international fut établi en 2003, avec pour mission :
- de répondre, de façon concertée, aux différentes demandes de coopération avec des tribunaux qui seraient faites à MSF,
- d'étudier le cadre juridique des relations entre MSF et la Cour pénale internationale, et de proposer un texte de politique générale qui serait débattu et adopté par les directeurs généraux de MSF[104].
- de présenter et négocier cette politique avec les instances de la CPI.

Cette politique traça une voie médiane, constituant un compromis entre une décision politique et une obligation juridique. MSF refusa, dans un premier temps, d'affirmer une position claire sur les dangers de la coopération avec la Cour pénale internationale, et sur l'opportunité ou la nécessité d'être exempté de toute obligation de coopération avec la CPI[105]. Mais MSF n'avait en principe pas le choix quand à sa coopération avec la CPI. Comme avec toute instance judiciaire, la coopération est une obligation à la charge des individus et des organisations, ceux-ci devant se soumettre aux demandes de comparution de témoin et de transmission de documents.

Pour que MSF puisse obtenir des exemptions, elle devrait en faire la demande argumentée au cas par cas. Pour être acceptées, ces demandes devraient être fondées sur des arguments de principe, exprimant une politique générale claire et constante, et pas sur des arguments de convenance ou d'opportunité développés de façon *ad hoc* dans chaque cas particulier. Le premier objectif de cette politique était donc de laisser à MSF la liberté de décider, en toute indépendance, la faisabilité et la nature de son investissement dans le processus judiciaire international.
Le deuxième objectif était de gagner du temps pour évaluer, au fur et à mesure du fonctionnement de la Cour, l'ampleur de l'incompatibilité entre la mission de secours et l'activité de témoignage judiciaire.

1.3 La politique de coopération de MSF avec la CPI.
La politique de coopération avec la CPI, adoptée en avril 2004 par l'ensemble des directeurs généraux de MSF, distinguait entre le choix de l'organisation en tant que telle, celui de ses membres individuels, et le statut des documents.

- Le choix de l'organisation
Selon le « principe de subsidiarité » déjà adopté, MSF entendait limiter sa contribution aux procédures devant la CPI, aux cas où elle serait seule à disposer d'éléments de preuves ▶

des tribunaux internationaux, voir Stéphane Jeannet, « Recognition of the ICRC's long standing rule of confidentiality », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°838, juin 2000 et Gabor Rona, « The ICRC's privilege not to testify : Confidentiality in action », Revue internationale de la Croix-Rouge, n°845, mars 2002.

102. Voir les décisions du TPIY dans l'affaire Simic et consorts et dans l'affaire Randal. Kate Mackintosh, « Note for humanitarian organisations on cooperation with international tribunals », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mars 2004, volume 86, n°853.

103. Les différentes questions listées furent abordées dans les différentes sections à l'occasion de séminaires, de débats lors des semaines de coordination ou de contributions écrites telles que : « *Justice et humanitaire : un conflit d'intérêts* » Eric Dachy in « *A l'ombre des guerres justes* » sous la direction de Fabrice Weissmann, Flammarion, 2003, pp 319-328. « *Being a witness : MSF and International Courts* », coordinators -

essentiels pour établir la culpabilité ou l'innocence d'un accusé concernant des faits d'une particulière gravité, et seulement si ces éléments ne pouvaient, en aucune façon, être obtenus auprès d'autres sources[106]. Dans tous les autres cas de figure, MSF pourrait refuser sa coopération avec la Cour, en invoquant la préservation de sa mission principale de secours aux victimes de conflits et de violences armés.

Ces critères découlent de la jurisprudence des tribunaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, qui ont dû se prononcer sur les exemptions possibles en matière de coopération judiciaire. La mission de secours humanitaire est reconnue et protégée par le droit international, et son respect s'impose aux juges internationaux. Les tribunaux pénaux *ad hoc* ont reconnu l'incompatibilité entre l'action de secours humanitaire et l'action de témoignage judiciaire. Leur jurisprudence à ce sujet limite ainsi les obligations de coopération, pour protéger l'opérationnalité d,e certains acteurs de terrain, organisations humanitaires et correspondants de guerre notamment[107].
Selon cette jurisprudence, les demandes d'exemption devraient donc être argumentées de façon rigoureuse et constante sur des considérations de sécurité et d'incompatibilité entre l'action de secours et le témoignage judiciaire.

- Le choix des volontaires
La position de MSF en tant qu'organisation étant clarifiée, il fallait encore envisager le cas des individus travaillant pour l'organisation. Contrairement au CICR et aux organisations du système des Nations unies, MSF n'impose aucune clause de confidentialité à ses volontaires et employés. Il semblait techniquement difficile et moralement douteux d'imposer aux individus les décisions de l'organisation. Il fut donc décidé que MSF respecterait les décisions individuelles de témoignage devant des instances judiciaires.
Dans ce cas, MSF s'engageait à proposer un soutien juridique au volontaire concerné, pour l'informer sur le fonctionnement des juridictions internationales et limiter la publicité autour du nom de MSF, de manière à protéger la sécurité des autres volontaires ainsi que l'opérationnalité de l'organisation dans les zones de conflit.
Si le volontaire refusait le soutien juridique de MSF, l'organisation pourrait demander directement, auprès du tribunal, des mesures de protection afin d'éviter que le nom de MSF, celui d'autres volontaires, ou des documents internes ne soient utilisés et rendus publics à l'occasion d'un procès.

- Le statut des documents MSF.
L'utilisation d'un document, dans le cadre d'un procès, oblige l'auteur de ce document à se soumettre aux interrogatoires et contre-interrogatoires des deux parties, concernant notamment ses sources d'information.
Certaines dispositions du statut de la Cour permettent cependant de limiter cette contrainte. Les documents protégés par ces dispositions peuvent ainsi être utilisés par le

days 2003, publication MSF Hollande 31p.
104. Ce groupe représente les sections française, belge, hollandaise, suisse et espagnole. Les sections française, suisse et espagnole ont une représentation commune complétée par des membres de la section belge et hollandaise.
105. Voir notamment les débats du Conseil d'administration de MSF-France du 26 mars 2004.
106. Voir « Modalities of cooperation between MSF and the ICC », document interne, adopté le 3 avril 2004 par le mouvement international de MSF.
107. Voir les décisions du TPIY et de la Chambre d'appel des deux TPI *ad hoc* dans l'affaire Simic et consorts (27 juillet 1999) et dans l'affaire Randal (11 décembre 2002).

bureau du Procureur pour orienter ses enquêtes et le diriger vers d'autres sources d'informations ou de preuves. Mais ils ne peuvent pas être utilisés directement dans les procès. Ils ne créent pas d'obligation de témoignage pour MSF.
MSF a donc décidé de demander à bénéficier de cette protection pour ses documents internes mais aussi pour ses documents publics. En effet, le temps de la violence n'est pas celui de la justice. Il est important que MSF puisse continuer d'alerter publiquement sur les violences et de publier des rapports sur la situation des populations, mais il faut également limiter l'usage judiciaire qui pourrait être fait ultérieurement de ces documents.
Par souci de cohérence, MSF décida également de ne pas publier ni transmettre d'information nominative concernant d'éventuelles listes de témoins ou de victimes à la Cour. L'ensemble des informations médicales individuelles resteront toujours couvertes par le secret médical. MSF ne pourra en aucun cas les transmettre à la Cour, ou obéir à une injonction de celle-ci à cette fin, sauf sur demande explicite des patients concernés. Il fut également convenu que les missions MSF sur le terrain s'abstiendraient de tout contact avec les enquêteurs de la CPI, et que les éventuels contacts et demandes de renseignement seraient effectuées auprès des sièges européens de l'organisation.

Compte tenu du pouvoir discrétionnaire qui est laissé au procureur et aux juges de la CPI pour accorder de telles mesures limitant l'obligation de coopération, le groupe de travail de MSF prit contact avec le procureur et les juges de la CPI pour leur exposer la politique de MSF, et obtenir des garanties générales quant au respect de ces exemptions de coopération. Ces garanties, qui couvrent le statut des documents, celui des personnes, et celui de l'organisation, ainsi que l'abstention de contact direct des enquêteurs sur le terrain, furent reconnues et officialisées lors d'une rencontre le 17 mars 2004, suivie d'un échange de lettres entre MSF et le bureau du Procureur de la CPI[108].

2 - MSF et les premiers pas de la Cour pénale internationale : Ouganda, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Soudan

Le statut de la CPI, signé à Rome le 17 juillet 1998, entra en vigueur en juillet 2002 après sa ratification par le soixantième Etat. Mais ce n'est qu'en juin 2003 qu'elle se mit concrètement en place à La Haye, après la nomination des juges, du procureur et du greffier.

Lors de sa première conférence de presse, en juillet 2003, le procureur de la CPI, Luis Moreno-Occampo, indiqua que son bureau avait déjà reçu près de 500 plaintes, et qu'une partie d'entre elles concernaient des crimes qui relevaient bien de la compétence de la Cour. Il annonça que la situation en Ituri (RDC) avait attiré son attention, et qu'il considérait cette situation comme « étant le cas le plus urgent à suivre »[109]. Toutefois, dans les mois qui suivirent, il ne prit pas la décision de s'auto-saisir formellement de la situation, comme le

108. Lettres de MSF au Procureur de la CPI, datées des 12 mai 2004, 9 septembre 2004 et 12 avril 2005. Le Procureur de la CPI a transmis deux lettres à MSF, datées du 21 décembre 2004 et du 12 juillet 2005.
109. Communiqué de presse du bureau du Procureur de la CPI, 16 juillet 2003.

statut de Rome le lui permet, ni en conséquence, d'ouvrir une enquête[110]. Il expliqua, au contraire, qu'une saisine de la CPI par la RDC elle-même serait préférable.

- Ouganda

En janvier 2004, à l'occasion d'une conférence de presse conjointe à Londres, le président ougandais, Yoweri Museveni, annonça publiquement qu'en décembre 2003, il avait saisi la CPI des crimes commis par l'Armée de résistance du Seigneur (LRA). Ce fut la première saisine de la Cour pénale internationale. Dans la foulée, Luis Moreno-Occampo confirma qu'il donnait un accueil favorable à la requête de l'Ouganda, et même qu'il pourrait ouvrir la première enquête de la CPI.

En réponse aux critiques sur l'instrumentalisation de la CPI par un régime lui même impliqué dans les crimes commis dans l'Est de la RDC, le procureur signala qu'il était compétent pour les violences perpétrées sur l'ensemble du territoire ougandais, et par toutes les parties au conflit, y compris l'armée ougandaise. Le 29 juillet 2004, il annonça publiquement l'ouverture officielle d'une enquête de la CPI sur la situation au nord de l'Ouganda[111]. En février 2005, le bureau du procureur indiqua que des mandats d'arrêts seraient émis au cours de l'année contre des dirigeants de la LRA. Malgré des déclarations, en avril 2005, selon lesquelles la CPI serait prête à suspendre son enquête pour faciliter un accord de paix, le procureur confirma, en juin 2005, la préparation de deux mandats d'arrêt contre le leader de la LRA, Joseph Kony, et l'un de ses lieutenants, Vincent Otti.

Ces premiers éléments indiquent que le Procureur n'avait pas fait le choix d'imposer sa compétence, mais qu'il privilégiait un fonctionnement de la CPI à la demande des Etats concernés, et en lien avec la gestion des processus de paix.

En mars 2005, les équipes de terrain de MSF en Ouganda, furent invitées à rencontrer les enquêteurs de la CPI pour faciliter la transmission des informations et des noms de victimes et témoins de violences. Un contact fut pris avec le bureau du procureur à la Haye pour clarifier cette démarche contraire aux principes de non-contact direct sur le terrain. Après cette clarification, il apparut que certaines ONG ougandaises avaient en fait pris l'initiative de cette rencontre et de sa publicité.

Cet épisode confirma que la plus grande rigueur restait de mise en matière de contact avec des personnes qui prétendent travailler pour, ou soutenir la CPI. La prudence des équipes MSF en Ouganda se renforça encore quand elles constatèrent que les enquêteurs de la CPI étaient invités et présents dans les réunions de coordination de l'action humanitaire, organisées sur place par OCHA (Office de Coordination de l'Action Humanitaire de l'ONU), conformément à l'accord de coopération signé entre l'ONU et la CPI.

En avril 2005, MSF réaffirma son souci de distinction entre l'action humanitaire et la mission judiciaire sur le terrain, auprès du bureau du procureur à La Haye et de certains responsables d'OCHA, à New York et Genève[112]. Les équipes de MSF sur le terrain

110. Le Procureur peut en effet s'auto-saisir de situations. Dans ce cas, il doit obtenir l'aval de la chambre préliminaire, composée de plusieurs juges, dont la mission est de vérifier que l'exercice de ce droit d'initiative par le Procureur est conforme au statut de la CPI et que ce dernier ne prend pas en compte des plaintes totalement abusives.

111. Voir le communiqué de presse du bureau du Procureur, publié le 29 juillet 2004.

112. Protestations et demandes de clarification exprimées par courriel à la chef de cabinet du Procureur de la CPI, le 11 avril 2005, lors d'une téléconférence avec des responsables d'OCHA, le 3 juin 2005 et, sur le terrain, par les chefs de mission de MSF, au cours du mois d'avril 2005.

décidèrent également de ne pas participer aux réunions de coordination quand le personnel de la CPI était présent.

- République Démocratique du Congo (RDC)

En mars 2004, quatre mois après la saisine de la CPI par l'Ouganda, la RDC déféra à son tour la situation qui se déroulait sur l'ensemble du territoire congolais. L'information fut rendue publique le 19 avril 2004[113]. La démarche du Président Kabila visait, sans doute, à accompagner « le processus de normalisation et d'extension du contrôle de l'Etat » sur les territoires de l'Est de la RDC. En ciblant les auteurs de crimes graves commis sur cette partie du territoire, hors du contrôle effectif des autorités centrales de RDC, elle permettait de marginaliser certains responsables politiques qui étaient pourtant officiellement au cœur du processus de règlement politique de la crise congolaise. Les premières accusations portaient, notamment, sur des faits commis par des troupes agissant sous l'autorité d'un des vice-présidents « d'union nationale » en poste à Kinshasa. Le 23 juin 2004, le procureur de la CPI annonça « l'ouverture de la première enquête du premier Tribunal pénal international permanent »[114]. Il faut noter que ce dispositif judiciaire venait se rajouter à l'opération militaire déployée par l'ONU sur le territoire de la RDC (Monuc) dans le but d'accompagner le retour à la paix, et de protéger les populations exposées à des dangers imminents aux abords des zones de déploiement des forces internationales. L'association des deux dispositifs, officialisée par la signature d'un accord entre la MONUC et la CPI, rajoutait aux problèmes de positionnement des organisations humanitaires sur le terrain.
Il importait de maintenir, autant que possible, la perception de MSF comme un acteur humanitaire, extérieur au dispositif de l'ONU et de la CPI.

- République Centre Africaine (RCA)

En janvier 2005, la République Centrafricaine saisit la CPI.
MSF qui disposait d'informations précises sur les violences contre les populations civiles et réfugiées en RCA, refusa de transmettre aux enquêteurs de la CPI les noms des victimes, ainsi que les données médicales les concernant. Seules des informations générales sur les dates et les lieux des attaques rapportées par les victimes, et l'ampleur des violences, furent rendues publiques par MSF et accessibles à la CPI. Toutefois, rien n'empêche les victimes d'entrer en contact de façon volontaire avec les enquêteurs de la CPI.

Concernant l'Ouganda, la RDC et la RCA, la CPI a été saisie directement par les gouvernements qui ne parvenaient pas à imposer leur autorité sur leur territoire face à leurs adversaires politiques et militaires. Ce mode de saisine pose des questions d'instrumentalisation politique difficilement compatibles avec l'indépendance de l'action humanitaire et la sécurité de son personnel déployé précisément dans les zones en conflit. Ce phénomène est encore accentué par l'intégration de ce mécanisme dans les processus de gestion des conflits par l'ONU.

113. Voir le communiqué de presse du bureau du Procureur du 19 avril 2004.
114. Voir le communiqué de presse du bureau du Procureur du 23 juin 2004.

- Soudan

Concernant le Soudan, la saisine de la CPI par le Conseil de sécurité de l'ONU a posé tout autant de problèmes pour la sécurité et l'indépendance des organisations humanitaires.

A partir du mois d'avril 2004, les violences commises au Darfour, région de l'Ouest du Soudan, contre les populations civiles par l'armée soudanaise et des milices pro-gouvernementales, et la question de leur qualification, ont entraîné une réaction internationale. En 2004 et 2005, plusieurs chancelleries qualifièrent la situation au Darfour de génocide, ou évoquèrent le risque de génocide[115].

Le 30 septembre 2004, le Haut Commissaire aux droits de l'homme, Louise Arbour et le conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la prévention des génocides présentèrent au Conseil de sécurité de l'ONU un rapport d'enquête sur les violences au Darfour. Ils concluaient que : « des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des violations des lois de la guerre ont probablement été perpétrés de façon systématique et sur une large échelle ». Ils demandèrent la saisine de la CPI par le Conseil de sécurité.

Le 31 mars 2005, après des discussions mouvementées[116], le Conseil de sécurité vota la résolution 1593, qui déféra la situation du Darfour à la CPI, et imposa la compétence de la Cour, malgré le refus du gouvernement soudanais et le fait qu'il n'avait pas signé le traité de Rome. La communauté internationale ajoutait donc un volet judiciaire contraignant à sa gestion diplomatique et militaire de la crise[117].

Une liste secrète élaborée par la commission d'enquête de l'ONU, et contenant les noms de responsables soudanais impliqués dans les violences, fut même transmise à la CPI par le Secrétaire général de l'ONU en avril 2005. Un mois plus tard, le 6 juin 2005, le procureur de la CPI annonçait l'ouverture d'une enquête.

Dans ce contexte, la diffusion d'un rapport de la section hollandaise de MSF sur les viols commis au Darfour par les forces armées nationales et les milices pro-gouvernementales, publié à l'occasion de la « journée internationale de la femme », le 8 mars 2005, entraîna, en juin de la même année, l'inculpation et l'arrestation du chef de mission et du responsable de terrain de MSF, pour « espionnage, publication de faux rapports et atteinte à la sécurité nationale ». Les deux expatriés de MSF furent finalement relâchés à la suite des pressions exercées par les Nations unies et diverses chancelleries[118] .

A ce stade, MSF n'a pas reçu de sollicitation officielle des enquêteurs de la CPI, ni choisi de leur transmettre des documents sur la situation au Darfour.

115. La Suède, l'Allemagne et les Etats-Unis notamment.
116. Liées notamment à l'opposition jusque là absolue de Washington à la CPI.
117. Les Nations unies ont délégué la gestion de la crise à la nouvelle Union africaine, par le biais notamment d'une opération militaire chargée de protéger les populations civiles et de faciliter le règlement politique de la crise.
118. Voir compte rendu du Conseil d'administration de MSF F du 23 juin 2005.

PARTIE 2
L'action humanitaire entre le crime et la justice

Les décisions concernant la participation de MSF aux démarches d'enquête et de justice sont marquées par les contraintes spécifiques de l'action humanitaire face aux crimes.

A-CRITÈRES ET MOTIVATIONS DES DEMANDES D'ENQUÊTE ET DE JUSTICE

Le développement des interventions internationales de maintien ou d'imposition de la paix a multiplié le nombre et la nature des acteurs présents sur les terrains de conflit, et la diversité des mandats confiés à chacun. Cet activisme a bouleversé le paysage des conflits et brouillé les rôles et responsabilités de chaque acteur de terrain, notamment en subordonnant l'action humanitaire à des objectifs plus vastes de maintien de la paix et de la sécurité internationale ou de lutte contre l'impunité[119]. Les différentes procédures d'enquête initiées ou soutenues par MSF sur la Somalie, l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda, ont contribué à éclairer les faiblesses du cadre de responsabilité des différentes innovations internationales concernant la gestion des conflits[120]. Elles ont aussi cherché dans un certain nombre de situations à faire reconnaître l'existence de crimes et de violences qui étaient niés ou disqualifiés par la propagande politique et militaire. Ce fut notamment le cas pour les actions entreprises en 1994 et 1996 dans la région des grands lacs africains.

Ainsi, les situations dans lesquelles MSF a soutenu des démarches d'enquêtes judiciaires ou indépendantes sont restées limitées. MSF n'a pas agi en vertu de la défense de principes généraux de justice ou de vérité, mais en vertu de critères objectifs mettant en cause sa responsabilité opérationnelle directe.
L'engagement de MSF n'a concerné que des crimes de masse commis sur une population auprès de laquelle travaillaient ses équipes. Les victimes étaient des personnes secourues par MSF dans le cadre de ses programmes, ou des personnels humanitaires travaillant pour elle[121]. L'établissement des responsabilités criminelles individuelles, dans un but de sanction, n'est jamais apparu comme un objectif des démarches d'enquêtes initiées ou soutenues par MSF.

119. Les interventions internationales ont pris des formes multiples tant dans la composition que dans les mandats. Voir à ce sujet la rubrique « maintien de la paix »dans le *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, Francoise Bouchet-Saulnier, La Découverte, 2006, pp 325-334.
120. Les démarches d'enquête, soutenues par MSF, ont notamment cherché à préciser les rôles et responsabilités des nouveaux acteurs internationaux de la gestion des conflits, notamment les forces de maintien de la paix sous leurs diverses formes. Dans le cas de la Somalie, l'objectif était de comprendre comment les diverses forces militaires autorisées par les Nations unies pouvaient faire ▶

Entre temps, la question des violences faites aux populations a pris une place centrale dans la gestion politique, militaire et judiciaire des conflits par l'ONU, renforçant du même coup les enjeux de propagande et d'instrumentalisation politique et militaire de ces questions.

B - CONTRAINTES JUDICIAIRES VERSUS INDÉPENDANCE HUMANITAIRE

L'apparition des tribunaux internationaux affecte MSF de façon spécifique en questionnant sa pratique du « témoignage » et l'ambiguïté qui entoure ce mot.

La fonction de témoignage humanitaire développée par MSF repose sur deux éléments principaux :
- Le refus de cacher des crimes de masses derrière le spectacle ou l'illusion de l'action de secours,
- La volonté d'assumer une fonction d'alerte et de responsabilisation des acteurs de la violence, dans le temps de l'action de secours.

Ces deux fonctions restent toujours aussi pertinentes, et ne peuvent être sous traitées ni différées en attendant des procédures judiciaires.

Au sein de MSF, l'élargissement de la notion de « témoignage humanitaire » vers une activité de témoin ou de porte parole judiciaire des victimes est apparue à certains comme un prolongement logique de l'action de dénonciation de certains crimes par MSF. Des débats ont souligné le paradoxe qui existe entre d'une part les prises de paroles publiques de MSF dénonçant certains crimes ainsi que son soutien à la création de la Cour pénale internationale, et d'autre part sa méfiance quand il s'agit de coopérer directement avec les tribunaux mis en place[122].

Malgré ces débats, la méfiance de l'organisation vis à vis d'une obligation de témoignage judiciaire (qui s'était exprimée clairement dès 1995, dans le cadre de la politique de relations mise en place avec les tribunaux internationaux *ad hoc*) fut confirmée à plusieurs occasions. Elle a été renouvelée, autour des mêmes arguments, dès la création de la Cour pénale internationale. En plus des craintes déjà exprimées par rapport aux tribunaux *ad-hoc*, la Cour pénale internationale pose des contraintes supplémentaires et de nouveaux défis à l'action des ONG humanitaires.

La création de la CPI est une bonne nouvelle pour les ONG humanitaires. Mais elle leur pose un défi nouveau : celui de redéfinir l'autonomie et la complémentarité des actions humanitaires et judiciaires. Il ne s'agit pas de remettre en question le bien fondé de l'activité judiciaire ou de l'activité humanitaire, mais plutôt de comprendre en quoi ces deux activités utiles et légitimes, sont largement incompatibles, et relèvent de logiques et de modalités différentes.

usage de la force, y compris contre les civils et les installations humanitaires. Dans les cas de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda il s'agissait plutôt de comprendre pourquoi l'usage de la force pour protéger des civils en danger pouvait être refusé, en droit ou en pratique, aux forces armées internationales investies pourtant de cette mission. A ce titre la commission d'enquête parlementaire française sur Srebrenica permit de faire un pas supplémentaire. On savait déjà que l'usage de la force pour protéger les populations en danger pouvait être refusé quand les contingents internationaux ne disposaient pas des moyens suffisants en hommes et en matériel. Cet usage de la force internationale ne devait pas conduire à la mise en danger des contingents internationaux. Cet élément avait été évoqué sous diverses formes pour justifier l'inaction en ex- Yougoslavie et au Rwanda. Les auditions parlementaires françaises sur Srebrenica permirent de rajouter ouvertement un critère nouveau. Il ne pouvait pas être fait usage de la force internationale pour ▶

Pour les ONG humanitaires, l'enjeu consiste à optimiser l'existence de la CPI pour clarifier les responsabilités et renforcer le respect de la mission de secours humanitaire. Pour cela il faut d'abord éviter que la mission de justice internationale affaiblisse la mission de secours ou prenne le pas sur elle. Il est parfois plus tentant de juger et de condamner à distance, que d'interposer l'action de secours au milieu des situations de violence.

Lors des négociations du traité de Rome, MSF avait demandé des mesures adaptées de protection des victimes et des témoins, et des membres des organisations humanitaires devant la future Cour. MSF avait également insisté pour que la charge des enquêtes et de la preuve de ces crimes ne pèsent pas principalement sur les acteurs humanitaires et les victimes elles mêmes[123].

1 - La nécessaire indépendance de l'action humanitaire

La légitimité de l'action humanitaire[124] suppose son indépendance vis à vis de tous les acteurs, de toutes les pressions, et son autonomie vis à vis de la poursuite d'autres objectifs. Que les acteurs humanitaires, comme les victimes, souhaitent la justice, comme ils peuvent souhaiter la paix, est parfaitement légitime. Mais ces souhaits ne peuvent pas conduire à soumettre l'action de secours à l'avènement de cet autre objectif.

Or, la principale caractéristique des procédures judiciaires réside dans le fait qu'elles s'imposent à tous. Le choix de la participation n'est laissé ni aux victimes, ni aux témoins, ni bien-sûr aux accusés. Le droit national reconnaît des immunités de juridiction pour certaines catégories très limitées de personnes, comme les diplomates, dans le but de garantir l'indépendance de leur fonction.

Les tribunaux existants ne permettent pas à MSF de décider au cas par cas de sa politique de coopération. Ils ne lui permettent pas davantage de choisir si elle préfère témoigner à charge ou à décharge. Si l'organisation acceptait de participer aux procédures devant les tribunaux internationaux, elle s'engagerait à mettre son personnel et ses documents au service tant du procureur que des victimes ou des accusés.
Cette contrainte est apparue clairement lors du procès Talisman aux Etats Unis. Un collectif de victimes attaquait en justice ce consortium pétrolier pour des violations des droits de l'homme et crimes commis au Soudan dans le cadre de l'exploitation des concessions pétrolières. La plainte des victimes s'appuyait sur des documents d'organisations des droits de l'homme et de MSF, décrivant le sort des populations dans et autour des concessions. Exerçant son droit à la défense, le consortium pétrolier exigeait, devant le juge américain, que MSF lui ouvre ses archives et lui communique les noms des personnes impliquées dans la rédaction du document, à titre de témoin ou d'enquêteur. L'argumentation de MSF devant

protéger des populations en danger si cela risquait de nuire aux négociations de paix.
La subordination de la dimension humaine aux considérations d'ordre politique supérieur fut enfin mise en évidence.

121. Il est intéressant de noter que ce dernier critère avait été invoqué pour justifier l'intérêt à agir de MSF au sens quasi juridique du mot concernant les enquêtes sur le Rwanda et sur Srebrenica. MSF faisait valoir que l'association avait été touchée dans son corps à travers l'attaque de ses employés nationaux ou de ses malades.

122. Voir compte rendu du CA MSF France du 26 mars 2004 : « Thierry Durand : moi je pense que la collaboration avec la justice n'est pas en soi négative car nous avons toujours associé aux soins la mission de témoignage. Nous menons de notre propre chef des investigations pour dénoncer et qualifier les crimes. De plus, nous sommes régulièrement auditionnés par le Conseil de sécurité , le Conseil de l'Europe… » (…) «Jean-Hervé Bradol : je ne suis pas d'accord avec la présentation faite dans la note (sur les relations ▶

la justice américaine conduisit à un accord conclu entre MSF, la défense et l'accusation, dans lequel chaque partie acceptait de ne pas utiliser ces documents sur le plan judiciaire pour exempter MSF et les autres organisations des contraintes que cela occasionnait.[125]

2 - Action judiciaire et sécurité des acteurs de secours

Les deux tribunaux internationaux *ad hoc*, pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, ont été conçus comme des instruments complémentaires pour les actions de maintien ou de rétablissement de la paix. Leur travail s'est effectué en parallèle avec la poursuite du conflit et des crimes qui l'accompagnaient. Il est, dans ces cas, d'autant plus nécessaire de distinguer le rôle de l'acteur de secours, de celui d'enquêteur ou de témoin judiciaire. Cette tendance s'est confirmée avec la CPI. Elle est conçue comme un moyen d'influencer la conduite des belligérants, mais surtout de faire pression sur eux, dans le cadre d'actions globales de maintien ou de rétablissement de la paix.
C'est aujourd'hui le cas des trois situations pour lesquelles la Cour pénale internationale a été saisie : RDC, Ouganda, Soudan. Dans ces trois pays, la situation de conflit se poursuit, et la saisine de la Cour pénale internationale fait partie d'un processus de règlement international global.
La sécurité des acteurs de secours pourrait être compromise en cas de confusion entre leurs activités de secours et d'information sur la situation qu'ils rencontrent, et leur éventuelle contribution à l'action judiciaire internationale.

Le risque supplémentaire que créerait, pour le personnel de secours sur les terrains de conflit, sa participation à des procédures judiciaires n'est pas facile à évaluer. Pour autant, il a toujours été reconnu que la sécurité du personnel humanitaire dépendait notamment de la perception que les belligérants ont de l'indépendance de l'organisation, et de la nature strictement humanitaire et transparente de son action.

La volonté de participer à des procédures judiciaires comporterait un risque réel pour les organisations humanitaires. Celui de ne plus parvenir à assumer leur présence et la poursuite des actions de secours dans les situations de conflit. Elles seraient alors contraintes de se replier sur la dénonciation, en attendant la punition des coupables et l'éventuelle réhabilitation judiciaire des victimes[126].
Après avoir refusé d'intégrer l'action humanitaire dans l'activité globale de maintien de la paix, il aurait été paradoxal que MSF soumette l'exercice de son action de secours à un impératif supérieur de justice.

entre MSF et la CPI pour l'Ouganda), car nous partons d'un point de vue unique : les effets de la CPI seront négatifs sur notre travail. L'écriture de la note est trop déséquilibrée et en opposition avec la campagne conduite pour l'existence d'une Cour Pénale Internationale à laquelle nous avons participé. Exprimée de cette manière, notre évolution sur la question, qui est réelle, de la justice internationale ressemble à une volte face dont on ne peut comprendre les raisons. »

123. Voir compte rendu du CA MSF France du 19 juin 1998
124. Nous entendons par légitimité les règles et principes auxquels le droit humanitaire a soumis l'action de secours. La justice n'apparaît pas dans les principes humanitaires alors que l'indépendance est un attribut essentiel.
125. Courrier du cabinet d'avocats Simpson, Thacher et Bartlett, New-York, 16 décembre 2004.
126. A titre d'exemple on peut mentionner le fait que les activités de MSF au Kivu et en Ituri s'exercent dans une zone où plusieurs criminels de guerre, faisant l'objet d'inculpation ou d'enquête par la CPI, sont retranchés et toujours actifs : Kony, Nkunda…

3 - Dépendance vis à vis des tribunaux et gouvernements nationaux

Contrairement aux tribunaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda, la CPI intervient quand les tribunaux nationaux ne veulent pas ou ne peuvent pas juger eux-mêmes. C'est une compétence internationale par défaut qui suppose d'établir ou d'admettre d'abord la défaillance nationale.
Cette régle ajoute une contrainte particulière, vis à vis d'éventuels témoignages judiciaires des organisations de secours. Il serait difficile de concevoir que certaines organisations et témoins réservent leur coopération à la CPI et la refusent aux tribunaux nationaux.

Prévue au départ pour éviter le refus de certains gouvernements de poursuivre des crimes devant leurs tribunaux nationaux, cette mesure est également utilisée par certains gouvernements pour sanctionner judiciairement leurs adversaires politiques et militaires.
Ainsi ce sont les gouvernements de la RDC et l'Ouganda qui ont saisi le procureur de la CPI, pour que la Cour juge les crimes commis dans certaines parties du pays en proie à un conflit, où l'autorité du gouvernement central n'était pas établie et où les tribunaux nationaux ne pouvaient fonctionner. Le procureur a tenté de limiter cette perception en précisant, dans les deux cas, que la Cour ne serait pas compétente seulement pour les crimes commis par les forces rebelles mais également pour ceux commis par les autres parties au conflit. Il n'en reste pas moins que, la Cour étant chargée de la poursuite des plus hauts responsables, ce critère vise particulièrement les leaders qui refuseraient de participer aux accords de paix, ou qui les mettraient en danger[127].
Dans un tel contexte de politisation de la gestion judiciaire des crimes, et alors que les conflits se poursuivent sur le terrain, la participation ouverte des organisations de secours aux enquêtes de la CPI créerait un risque supplémentaire, pour le personnel humanitaire expatrié comme national, et limiterait davantage la possibilité d'accès à certaines zones du territoire, ainsi que la possibilité de discussion avec les groupes armés les plus marginalisés et radicalisés.

De même, justifier pourquoi certaines informations seraient données par les ONG à la justice internationale, mais refusées aux tribunaux nationaux, conduirait à entrer dans un débat politique opposant l'internationalisme aux souverainetés nationales. Les gouvernements seraient tentés de fustiger l'action des ONG étrangères qui refuseraient de participer aux procédures nationales en privant ainsi la justice nationale des preuves nécessaires à sa mission. Ces tensions pourraient également conduire à des accusations concernant la destruction ou la falsification de preuves par les ONG.
Ces différents risques ne sont pas théoriques. Ils s'expriment régulièrement sur le terrain, notamment quand MSF refuse de signaler l'identité des victimes de violences sexuelles aux autorités policières du pays. Dans de tels contextes, certains accusent l'organisation de cacher les victimes pour empêcher le travail de la police et le rétablissement de l'ordre,

127. C'est cette politique judiciaire qui a déjà été expérimentée et mise en œuvre par le tribunal mixte pour le Sierra Leone.

d'autres insinuent qu'elle invente les victimes et ce serait pour cela que l'organisation refuserait de transmettre leurs noms aux autorités policières et judiciaires. L'argumentation de MSF pour refuser ces signalements et cette coopération ne peut être entendue que si elle englobe les tribunaux nationaux et internationaux.

La saisine de la CPI pour les crimes commis au Darfour permet d'éclairer la réalité de cette évolution. Après la vive polémique qui a entouré la question de la qualification de génocide, le Conseil de sécurité des Nations unies a soutenu le déploiement d'une force internationale interafricaine sur le terrain, et imposa au gouvernement soudanais la compétence de la CPI pour juger les crimes commis.
Toutefois, au lieu d'accepter la compétence qui venait de lui être donnée par le Conseil de sécurité, le procureur de la CPI a estimé qu'il devait d'abord examiner les efforts faits par le gouvernement soudanais pour traduire lui-même en justice un certain nombre de militaires et miliciens responsables des crimes commis dans cette province.
Le gouvernement soudanais a ainsi créé un tribunal militaire spécial pour juger les auteurs présumés de ces crimes[128]. La création de ce tribunal militaire pose des questions de coopération concrètes à MSF.

4 - Action humanitaire et entraves à la justice

L'action d'alerte sur les violences jouée par les organisations humanitaires est très différente d'un travail judiciaire d'établissement de la culpabilité criminelle individuelle. Si on prend l'exemple du rapport publié par MSF Hollande sur les viols au Darfour, il avait pour but d'alerter sur l'existence de ce crime. Mais s'il devait être utilisé devant les tribunaux soudanais ou devant la CPI, MSF Hollande serait obligée de lever l'anonymat des victimes et des témoins.
Le refus de MSF de fournir des informations et des certificats médicaux à ce tribunal pourrait relever du délit d'entrave à l'exercice de la justice.
Il faut noter à ce sujet qu'après l'arrestation du chef de mission et du responsable de terrain de MSF Hollande par les autorités soudanaises suite à la publication du rapport sur les viols au Darfour, les autorités soudanaises ont effectivement demandé à MSF la transmission des noms des victimes et des certificats médicaux. L'accusation de divulgation d'informations mensongères portée par les autorités contre MSF s'appuyait notamment sur ce refus de transmission des certificats médicaux et des éléments nominatifs concernant les victimes.

Les équipes de terrain se trouvent déjà confrontées à ce type de dilemme. Au Darfour, avant même cet incident, les équipes subissaient déjà la pression de la police pour venir déclarer au commissariat les cas de viols soignés dans les postes de santé de MSF. Le viol étant un crime, sa dénonciation à la police était une exigence légale soudanaise. Dans le rapport de

128. Création de tribunaux militaires spéciaux pour chaque Etat (Nord, Ouest et Sud Darfour) par un décret en 2001. Création de tribunaux pénaux spécialisés par un décret en avril 2003.
129. Lettre de réquisition du Parquet Général du Sud Kivu du 2 juillet 2004 concernant les informations nominatives relatives aux victimes de violence sexuelles ou de violence à l'arme à feu ou à l'arme blanche.
130. Le principe de non participation est justifié par la référence à une immunité particulière découlant de la mission humanitaire. L'existence de cette immunité a déjà été partiellement reconnue par les tribunaux internationaux. Elle repose sur la reconnaissance que :
- la mission d'une organisation humanitaire est une mission d'intérêt général qui découle des conventions internationales et qui consiste à apporter des secours dans les situations de violence, à être témoin de violations du droit humanitaire et à alerter les autorités responsables de ces situations,
- les juges doivent respecter cette mission d'intérêt général en accordant des dispenses et protections particulières aux organisations humanitaires devant les tribunaux
131. Cette non participation de MSF aux ▶

forces qui s'est engagé à ce sujet, la police accusait MSF de donner une publicité internationale à ces viols tout en empêchant les autorités locales de les réprimer.
En RDC, MSF fut également confrontée à cette demande de coopération avec la police et la justice nationales. Là encore, dans le cadre de l'examen de la situation du pays par la CPI, le ministère de la Justice avait demandé aux autorités sanitaires du pays de recenser et de leur transmettre tous les cas de viols.
MSF se trouva ainsi sollicitée pour transmettre aux médecins provinciaux ses rapports médicaux[129]. Pour les autorités congolaises, il était important, entre autres motivations, de montrer que la justice nationale était en marche dans certaines provinces. En effet, la saisine de la CPI par la RDC ne concernait que les provinces de l'Est du pays et elle était motivée par l'incapacité du gouvernement de contrôler ces zones là.
Le refus de coopération de MSF se fonda sur une argumentation générale de non participation aux procédures judiciaires, et de maintien du secret médical.
Ce type de situation est aujourd'hui fréquent dans de nombreux pays de mission.

Pour pouvoir résister à de telles réquisitions, MSF doit s'appuyer sur une politique cohérente et une argumentation rigoureuse concernant sa participation aux procédures judiciaires, et sa politique de témoignage.
Cette politique générale doit pouvoir équilibrer deux éléments :
- un principe de non participation directe de MSF aux procédures judiciaires[130],
- une pratique humanitaire et médicale qui soit respectueuse du droit des victimes et du secret médical[131].

Les juges internationaux ont, en partie, reconnu l'incompatibilité entre l'action de secours et l'action judiciaire, et accepté de limiter les obligations pesant sur les organisations humanitaires.
C'est paradoxalement au niveau des organisations humanitaires que cette incompatibilité doit continuer à être explicitée pour faire disparaître les ambiguïtés qui demeurent entre le témoignage humanitaire et le témoignage judiciaire.
L'enjeu consiste à redéfinir le sens et la forme de la mission de l'alerte portée par les organisations humanitaires sur certains crimes, dans un environnement judiciaire international en pleine mutation.

procédures judiciaires ne doit pas pour autant contribuer à faire disparaître la réalité et les preuves de certains crimes, ni léser les victimes de leur droit à être reconnues comme telles. La pratique médicale de MSF peut être respectueuse du droit des victimes, notamment, en rendant compte publiquement de l'existence de certains crimes sur le plan collectif et en fournissant sur le plan individuel, des certificats médicaux aux victimes de viol ou de violence armée. Il incombera ensuite aux victimes de décider si elles veulent, et quand elles veulent, porter plainte ou témoigner. Ce sont elles qui évalueront les risques et les avantages d'une telle démarche, en fonction des garanties de procédure qui leur sont offertes sur le plan national ou international. La défense du secret médical permet également à MSF dans de nombreuses situations de ne pas soumettre l'exigence de soin à des impératifs de dénonciation des crimes et de signalement des victimes aux forces de l'ordre. Le certificat médical permet de son côté d'attester un statut de victime, et de préserver les preuves pour des démarches ultérieures éventuelles.

CONCLUSION

Au long de son histoire, MSF a refusé le piège du face à face silencieux avec le crime de masse en se réservant le droit de prendre la parole publiquement dans certaines situations et de suspendre ses actions dans certaines situations.

MSF a inscrit cette activité, dans le cadre d'efforts permanents pour donner un contenu et des limites précises à la responsabilité des acteurs de secours, et pour mettre cette responsabilité en relation et en tension avec d'autres sphères de responsabilités politiques[132].

Les prises de paroles publiques et les dénonciations de MSF sont fondées sur une responsabilité d'acteur, et non sur une obligation de témoin.
Pour justifier sa participation à certaines enquêtes ou procédures judiciaires, MSF s'est fondée sur sa qualité de témoin, mais surtout, sur celle d'acteur et de victime directe ou indirecte. C'est, en effet, en qualité de victime que MSF a pu demander que la vérité sur certains faits soit reconnue, et c'est en tant qu'acteur, impliqué dans la gestion des secours qu'elle a réclamé que le partage des responsabilités politiques nationales et internationales, puisse être établi[133].

L'évolution du contexte international a conduit MSF à adapter sa politique de « témoignage » aux nouvelles contraintes et possibilités créées par l'apparition de tribunaux pénaux internationaux. Cette adaptation ne doit pas être perçue comme un renoncement, même si, selon un paradoxe apparent, elle conduit MSF à prendre des précautions avec les procédures judiciaires.

Le traitement judiciaire des crimes commis dans les conflits armés ne remplace pas les missions essentielles d'alerte et de responsabilisation jouées dans le temps de l'action, par les organisations humanitaires en général et par MSF en particulier. Ce sont ces missions spécifiques qui doivent aujourd'hui être redéfinies dans leur contenu et dans leur forme à la lumière des évolutions récentes. La perspective judiciaire peut certes participer à responsabiliser les acteurs armés sur les conséquences négatives de leurs actes, en leur faisant craindre une sanction dans l'avenir. Mais le traitement judiciaire international s'élabore de nombreuses années après les événements, et en association avec d'autres modes de gestion politique des crises qui conduiront à sélectionner certains crimes, et certains criminels, et à en occulter d'autres.

132. Le terme de « témoignage humanitaire » a été utilisé pour décrire cette activité mais il s'agit d'un terme qui est resté rebelle à toute tentative de définition précise et dont la confusion a été accentuée par l'apparition des tribunaux internationaux. Le conseil international de MSF avait demandé la rédaction d'un travail historique et pédagogique sur le témoignage à MSF en prenant acte que cette notion ne pouvait pas faire l'objet d'un guideline. Ce travail aboutit à la rédaction d'une série de cas historiques concernant les prises de paroles publiques qui portaient sur un dilemme de l'action humanitaire et avaient donné lieu a controverse. Voir la série « Prises de paroles publiques » réalisée par Laurence Binet et publiée par le Crash-Fondation MSF et MSF International à partir de 2004.
133. Ce fut particulièrement le cas au sujet des massacres de Srebrenica et du génocide au Rwanda.

Le traitement judiciaire ouvre un nouvel espace d'action pour les victimes. En tant qu'acteur médical, MSF peut, dans certains cas, certifier médicalement la réalité des crimes et exactions. En effet la certification des faits participe à l'établissement du statut de victime, tout en laissant aux individus concernés le choix quant à un recours judiciaire ultérieur. Cette capacité va au delà de la simple lutte contre l'impunité, puisque les organes judiciaires récents comportent des éléments nouveaux de réparation ou d'indemnisation des victimes.

Dans ce contexte, la certification médicale, et la documentation des violences permettent à MSF d'équilibrer sa non participation directe aux procédures judiciaires.

Ce faisant, MSF reste fidèle à l'esprit du droit humanitaire et à une certaine philosophie de l'action humanitaire qui revendique d'aller au delà de la substitution directe que constituent les actions de secours, pour tenter de préserver ou rétablir la responsabilisation des différents acteurs vis à vis du sort des populations en danger; et qui assume une part de confrontation concrète et publique avec les situations de violence criminelle ou non, pour en faire apparaître les mécanismes et le coût humain.

CHRONOLOGIE

1985	**Oct-nov**	MSF accuse publiquement le gouvernement éthiopien d'utiliser l'aide et la logistique humanitaire pour procéder au déplacement forcé des populations Expulsion de MSF d'Ethiopie
1986		MSF poursuit une campagne d'explication afin de persuader les autres ONG et acteurs internationaux présents de s'opposer également au détournement de l'aide en Ethiopie
1989		Enquête réalisée par MSF-Hollande pour établir des preuves médicales et scientifiques après le gazage de la population kurde d'Irak à Halabja
1990		La CEE (puis l'Union européenne) et l'ONU se saisissent de la gestion du conflit en ex-Yougoslavie et décident d'y apporter une réponse en terme d'assistance humanitaire militarisée
1991	**20 octobre**	Ex-Yougoslavie : MSF dénonce l'attaque du convoi d'évacuation des malades de l'hôpital de Vukovar
	19 novembre	Chute de la ville de Vukovar et massacre des malades de l'hôpital
1992	**Mai**	MSF dénonce le «crime d'indifférence» de la communauté internationale face à la famine qui frappe la Somalie
	7 décembre	MSF dénonce la purification ethnique en ex-Yougoslavie et publie un rapport sur cette pratique : « la purification ethnique dans la région de Kozarac (Bosnie Herzégovine) »
	Décembre	Déclenchement de l'opération « Restore Hope » constituée par le déploiement d'une force militaire des Nations unies en Somalie
1993	**22 février**	Création du Tribunal pénal *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)
	16 avril	Création par l'ONU de la zone de sécurité de Srebrenica à l'est de la Bosnie Herzegovine.
	17 juin	Bombardement de la maison MSF/AICF à Mogadiscio par les forces des Nations unies (ONUSOM) causant un mort, un blessé grave et sept blessés légers
	20 juillet	Plainte de MSF devant le Conseil de sécurité de l'ONU concernant les violations du droit humanitaire commises par les forces des Nations

		unies en Somalie en rapport avec l'attaque du 17 juin 1993 sur la maison MSF
1994	**6 Avril**	Début du génocide des Rwandais tutsis et les massacres de Rwandais hutus opposés à ce génocide
	7 avril	Après l'assassinat de dix casques bleus belges au Rwanda, l'effectif de la force militaire des Nations unies au Rwanda (MINUAR) tombe à 250 soldats.
	Avril et mai	Les équipes MSF des différentes sections présentes dans tout le Rwanda sont témoins des massacres sélectifs généralisés
	28 avril	Le président de la section belge de MSF, de retour du Rwanda, publie une tribune décrivant et dénonçant le génocide
	17 mai	Rwanda : le Conseil de sécurité de l'ONU vote la résolution 918 qui autorise la mise en place d'une zone humanitaire sûre (ZHS) protégée par des soldats sous mandat international et autorise ces derniers à utiliser force de façon offensive
	24 mai	Au cours de la session extraordinaire de la commission des droits de l'homme de l'ONU sur le Rwanda qui se tient à Genève, le coordinateur de la mission de MSF-Belgique présente son témoignage personnel sur les actes de génocide commis dans la ville de Butare et dans l'hôpital où intervient l'équipe de MSF
	Juin	MSF rédige un rapport sur le génocide dans les différentes provinces du Rwanda, à partir de l'ensemble des témoignages de son personnel présent sur le terrain au moment des faits. Une version anonymisée est rendue publique. La version nominative de ce rapport est transmise au rapporteur spécial désigné par la Commission des droits de l'homme de l'ONU pour établir l'existence du génocide au Rwanda
	18 juin	MSF-France lance une campagne de presse appelant à une intervention internationale de l'ONU pour faire cesser ce crime sous le titre : « On n'arrête pas un génocide avec des médecins »
	Juillet	Les problèmes liés à la criminalisation des camps de réfugiés rwandais en Tanzanie et au Zaïre commencent à être décrits par MSF et d'autres acteurs humanitaires
	Septembre	La version nominative du rapport de MSF sur le génocide au Rwanda est transmise au groupe d'experts nommés par le Conseil de sécurité de l'ONU pour enquêter sur l'existence d'actes de génocide au Rwanda
	8 novembre	Création par le Conseil de sécurité des Nations unies du Tribunal pénal international *ad hoc* pour le Rwanda (TPIR)
	Novembre	MSF transmet la version nominative de son rapport sur le génocide au Rwanda au tribunal crée par l'ONU pour le Rwanda

	14 novembre	Annonce publique du retrait de MSF-France de tous les camps de réfugiés rwandais au Zaïre
1995		
	Avril	Rwanda : l'équipe de MSF est témoin de l'attaque du camp de Kibeho par l'armée rwandaise et des massacres de grande ampleur commis lors de ces attaques sur les populations déplacées
	27 avril	Rwanda : au cours d'une conférence de presse tenue sur les ruines du camp de Kibeho, le chef du gouvernement rwandais nie l'existence de ces massacres affirmant qu'il n'y a eu que quelques de morts, tués parce qu'ils résistaient aux injonctions de l'armée
	8 mai	Le gouvernement rwandais et l'ONU crée une commission internationale indépendante pour enquêter sur le massacre de Kibeho
	20 mai	Le rapport de la commission internationale indépendante crée par le gouvernement rwandais et l'ONU sur les évènements de Kibeho ne parle pas de massacre mais de dérapage et ne se prononce pas sur le bilan des victimes
	25 mai	MSF publie son propre rapport sur les massacres de Kibeho
	Juillet	Ex-Yougoslavie : la chute de la zone de sécurité de Srebrenica par les forces bosno-serbes est suivie de la déportation de 40 000 personnes et de l'exécution de 7 000 autres
	Août	Un enquêteur du TPIY contacte MSF pour savoir si l'organisation dispose d'autres documents que ceux qui ont déjà été rendu publics sur la chute de Srebrenica
	Août	MSF publie un rapport sur la chute de l'enclave de Srebrenica à partir des témoignage de son personnel sur le terrain. Rapport MSF : Les témoignages bosniaques sur la fin de Srebrenica »
	Septembre	Ex-Yougoslavie : le ministère de la défense néerlandais procède à une enquête militaire interne sur les circonstances de la chute de Srebrenica et sur le comportement du bataillon de casques bleus néerlandais présent sur le terrain
	Août-Nov.	Retrait des sections belges et hollandaises de MSF des camps de réfugiés rwandais du Zaire
	Novembre	Les directeurs généraux des différentes sections MSF adoptent une politique commune de coopération avec les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* sur l'ex-Yougoslavie et le Rwanda
	6 décembre	Le gouvernement rwandais expulse du Rwanda 39 ONG dont MSF-France et MSF-Suisse
1996		
	Février	MSF publie un deuxième rapport plus complet sur la chute de Srebrenica. « Srebrenica Hospital Personnel and Local Staff : eye

1996		witness account of the evacuation from Srebrenica and the fate of missing colleagues »
	Novembre	Ex-Yougoslavie : le gouvernement néerlandais confie une enquête parallèle et plus approfondie sur la chute de Srebrenica à l'institut de néerlandais de documentation sur la guerre (le NIOD : organisme de recherche historique travaillant principalement sur la deuxième guerre mondiale)
	Novembre	L'armée rwandaise lance une attaque sur les camps de réfugiés rwandais au Zaïre
	Novembre	Ex-Yougoslavie : le responsable des enquêtes du TPIY sur les massacres de la « zone de sécurité » de Srebrenica prend contact avec MSF pour indiquer qu'il a retrouvé le corps d'un de nos employés
	Décembre	MSF dénonce la réalité et l'ampleur des massacres de réfugiés rwandais au Zaïre
1997	**16-17 janvier**	Audition de Rony Zacharias, chef de mission MSF, comme témoin de contexte lors de la séance inaugurale du Tribunal pénal international *ad hoc* sur le Rwanda
	Juillet	Le Secrétaire général de l'ONU confie une mission d'enquête sur les massacres de réfugiés rwandais à un rapporteur spécial nommé pour le Zaïre (RDC)
	Décembre	Le Sénat belge publie un rapport d'enquête national sur le rôle et le comportement des casques bleus belges lors du génocide survenu au Rwanda
1998	**Janvier**	Rwanda : le travail d'enquête du Sénat belge donne lieu à la publication d'un rapport et ouvre la voie à une demande de pardon présentée par la Belgique au peuple rwandais pour l'avoir abandonné au moment du génocide
	2 mars	Une coalition d'acteurs de la société civile française, dont MSF, demande l'ouverture d'une enquête du parlement français sur le rôle de la France au Rwanda entre 1990 et 1994
	3 mars	Le président de la commission de la défense de l'Assemblée nationale française, Paul Quilès, fait voter en urgence la création d'une mission d'information « sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994 »
	mai	Publication par MSF d'un rapport sur les exactions contre les civils au Sierra Leone
	2 juin	Jean-Hervé Bradol, président de MSF et responsable de programme pour le Rwanda en 1994, est auditionné par la mission d'information parlementaire française sur le Rwanda.

1998	**Juin-Juillet**	MSF rejoint la Coalition internationale des ONG en faveur de la création de la Cour pénale internationale (CPI)
	17 juillet	Signature du Traité de Rome prévoyant la création de la Cour pénale internationale (CPI), pour juger les auteurs de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre
	30 novembre	L'Assemblée générale des Nations unies demande que soit établi « un rapport complet comprenant une évaluation des évènements survenus en ex-Yougoslavie dans la zone de sécurité de Srebrenica »
	Décembre	Ex-Yougoslavie : le témoignage d'un expatrié de MSF présent sur le terrain au moment de la chute de Srebrenica est sollicité par des enquêteurs du TPIY
	Décembre	Création de la branche française de la coalition internationale des ONG pour la Cour pénale internationale
	15 décembre	Publication du rapport de la mission d'information parlementaire française sur le rôle de la France au Rwanda : « Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994) »
	23 décembre	MSF assure la vice-présidence de la coalition française pour la CPI chargée de suivre le processus d'adaptation du droit français notamment en ce qui concerne les crimes de guerre.
1999	**Printemps**	Kosovo : intervention armée de l'OTAN contre la Serbie
	26 mars	Création d'une commission d'enquête interne de l'ONU sur le génocide au Rwanda en 1994
	29 avril	Publication par MSF du rapport « Kosovo ; histoire d'une déportation »
	Mai	A l'initiative du nouveau Secrétaire général des Nations unies (Kofi Annan, responsable du département des opérations de maintien de la paix au moment du génocide au Rwanda), l'ONU déclenche une enquête interne destinée à analyser les causes de l'échec de son implication politico-militaire au Rwanda en 1994
	Juin	Publication par MSF d'un rapport : « Sierra Leone, mutilations : un mois d'activité a l'hôpital Connaught de Freetown »
	Juin	Les organisations humanitaires rentrent au Kosovo en même temps que les populations et les soldats de l'OTAN. MSF met à disposition des familles kosovares qui le désirent des formulaires pour entrer en contact avec TPIY
	27 juillet	Décision du TPIY dans l'affaire Simic, limitant l'obligation de témoignage pesant sur un personnel humanitaire
	30 août	Référendum d'autodétermination organisé par l'ONU du Timor Oriental
	Septembre	L'ONU autorise l'intervention au Timor Oriental, d'une coalition

1999		militaire internationale dirigée par l'Australie
	Octobre	Le Conseil de sécurité de Nations unies décide le déploiement d'une importante opération de maintien de la paix (la Minusil), qui a notamment pour mission de protéger les populations civiles du Sierra Leone
	Novembre	Timor Oriental : MSF transmet un rapport sur les violences graves dans les camps de réfugiés du Timor-Ouest à la commission d'enquête internationale mise en place par les Nations unies
	Novembre	Publication du rapport d'enquête du ministère de la défense néerlandais initié en septembre 1995 sur la chute de Srebrenica
	15 novembre	Publication du rapport d'enquête de l'ONU sur la chute de Srebrenica
	15 décembre	Publication du rapport d'enquête de l'ONU sur le Rwanda
2000	**Mai**	Sierra Leone : à la suite du déploiement des soldats internationaux dans les zones diamantifères, le RUF tue sept casques bleus et en prend près de 500 en otage
	7 juillet	Publication du rapport de l'organisation de l'Unité africaine « Rwanda, le génocide évitable »
	13 juillet	Tribune du nouveau président de MSF, Jean-Hervé Bradol, publiée dans *Le Monde* sur la nécessité d'une enquête parlementaire française concernant les circonstances de la chute de l'enclave bosniaque de Srebrenica en juillet 1995
	14 août	Sierra Leone : la résolution 1315 du Conseil de sécurité des Nations unies demande la création d'un tribunal spécial mixte chargé de juger les crimes de guerre commis dans le pays
	9 novembre	Création d'une mission d'information parlementaire française sur le massacre de Srebrenica
2001	**9 janvier**	Kenny Gluck, expatrié de MSF-Hollande, est pris en otage en Tchéchénie, dans le Caucase du Nord
	Mars	Timor-Oriental : MSF transmet son rapport sur les violences commises contre les réfugiés dans les camps du Timor-Ouest au Procureur général d'Indonésie et aux mécanismes judiciaires mixtes créés conjointement par le nouveau régime est-timorais et l'ONU
	21 août	Publication par l'ONU du rapport Brahimi (du nom de son auteur) sur la réforme des opérations de maintien de la paix de l'ONU
	8 novembre	Affaire Talisman : un consortium de victimes soudanaises vivant au Soudan et aux USA et soutenu par des organisations (Presbitarian Church of Sudan, Nuer Community Development Services in the USA) porte plainte devant la justice américaine pour obtenir indemnisations des préjudices subis du fait de l'exploitation du

2001		pétrole au sud soudan par le consortium pétrolier Talisman. (class action). La plainte des victimes s'appuie sur les rapports de diverses organisations de défense des droits de l'homme (notamment Human Rights Watch et Chirstian Aid)
	22 novembre	Publication du rapport de la mission d'information du parlement français sur la chute de Srebrenica Publication par MSF d'un document de briefing des journalistes intitulé : « Mission d'enquête parlementaire (française) sur Srebrenica : argumentation, lacunes et contradictions des auditions »
2002	**16 janvier**	Le gouvernement sierra-léonais et l'ONU signent un accord sur la création d'une Cour spéciale pour la Sierra Leone
	10 avril	Pays-Bas : Publication du rapport de l'institut de recherche néerlandais (NIOD) sur la chute de Srebrenica en ex-Yougoslavie
	16 avril	Pays-Bas : Suite à la publication du rapport du NIOD sur la chute de la zone protégée de Srebrenica, l'ensemble du gouvernement du Premier ministre néerlandais Wim Kok et le chef d'état-major des armées démissionnent
	Juin	Pays-Bas : le parlement néerlandais décide la création d' une commission d'enquête sur la chute de l'enclave de Srebrenica
	1er juillet	Entrée en vigueur du Traité de Rome qui crée la Cour pénale internationale
	12 août	Arjan Erkel, expatrié néerlandais de MSF-Suisse, est pris en otage au Daghestan, dans le Caucase du Nord
	11 décembre	Jugement du TPIY dans l'affaire Randal, concernant la protection des sources des correspondant de guerre devant les tribunaux internationaux
2003	**27 janvier**	Publication du rapport d'enquête du parlement néerlandais sur la chute de Srebrenica
	Février	Sierra Leone : la Cour spéciale entre en contact avec les équipes de MSF sur le terrain pour demander des informations, des documents et des témoignages permettant de faciliter le travail d'enquête et la tenue des procès
	Mars	Sierra Leone : le groupe de travail international mis en place pour élaborer la politique de coopération de MSF avec la Cour pénale internationale est saisi par les directeurs des opérations pour l'élaboration d'une réponse coordonnée de MSF au requêtes du tribunal spécial pour le Sierra Leone
	24 avril	Adoption du document « MSF and the Sierra Leone Special Court » par les directeurs généraux des sections MSF

2003	**Juin**	Mise en place de la CPI à La Haye, après la nomination des juges, du procureur et du greffier
	Juillet	Le procureur de la CPI, Luis Moreno-Occampo indique que son bureau a déjà reçu près de 500 plaintes et qu'une partie d'entre elles concernent des crimes qui relèvent bien de la compétence de la cour
	Décembre	Le président ougandais Yoweri Museveni saisit la CPI des crimes commis par l'Armée de résistance du Seigneur (LRA)
2004	**Janvier**	Un volontaire de MSF exprime le désir de témoigner devant la Cour spéciale pour le Sierra Leone
	13 janvier	Affaire Talisman : réquisition du juge du tribunal de Manhattan (USA) à l'encontre de MSF aux fins de transmission aux avocats de la défense du consortium pétrolier Talisman, des documents internes et des noms du personnel MSF concernant le sud Soudan.
	17 mars	Rencontre entre MSF et le bureau du Procureur de la CPI pour obtenir des garanties sur les limites à la coopération de MSF avec la CPI
	Mars	La RDC saisit la CPI pour les crimes commis sur certaines parties du territoire congolais
	3 avril	La politique limitant la coopération de MSF avec la Cour spéciale pour le Sierra Leone est adoptée par les centres opérationnels puis négociée avec le tribunal
	8 avril	Libération d'Arjan Erkel, expatrié pris en otage au Daghestan dans le Caucase du nord le 12 août 2002 contre le versement d'une rançon
	19 avril	La saisie de la CPI par la RDC est rendue publique
	23 juin	Le procureur de la CPI annonce l'ouverture officielle de la première enquête du tribunal pour la RDC
	2 juillet	RDC : Lettre du Parquet général du Sud Kivu à MSF concernant la réquisition des dossiers médicaux relatifs aux violences sexuelles
	15 juillet	RDC : Réponse de MSF au médecin inspecteur au Parquet général de la province du Sud Kivu expliquant les raisons pour lesquelles MSF refuse de transmettre les dossiers médicaux relatifs aux violences sexuelles.
	27 juillet	Le gouvernement néerlandais intente un procès contre la section suisse de MSF pour exiger le remboursement de la rançon versée pour la libération d'Arjan Erkel, otage au Daghestan pendant vingt mois en 2003 et 2004
	29 juillet	Le procureur annonce l'ouverture officielle d'une enquête de la CPI sur la situation au nord de l'Ouganda
	13 septembre	Signature par le Secrétaire général des Nations unies d'un accord de

2004		coopération entre la Cour pénale internationale et l'ensemble des organes de l'ONU
	13 septembre	Affaire Talisman : réponse de MSF et des autres organisations concernant refusant la réquisition judiciaire au nom de la protection des sources pour les organisations de défense des droits de l'homme et des impératifs d'autonomie de l'action humanitaire
	30 septembre	Le Haut Commissaire aux droits de l'homme : Louise Arbour et le conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la prévention des génocides présentent au Conseil de sécurité de l'ONU un rapport d'enquête sur les violences au Darfour
	Octobre	Ex-Yougoslavie : un volontaire MSF décide de témoigner à décharge dans le cadre du procès devant le TPIY de Nacer Oric, l'ancien chef militaire bosniaque défenseur de Srebrenica. L'avocat de la défense de Nacer Oric contact d'autres membres de MSF pour obtenir leur audition
	16 décembre	Affaire Talisman : courrier du cabinet d'avocat Simpson Thatcher and Barlett, confirmant le retrait de la réquisition judiciaire concernant la transmission des documents MSF par le consortium pétrolier mais aussi par les plaignants. Ces documents internes MSF ne pourront pas être utilisé par le consortium pétrolier pour assurer sa défense mais ils ne pourront pas non plus être utilisé par les plaignants pour prouver les faits
2005	**Janvier**	Saisine de la CPI par la République Centrafricaine
	Février	Ouganda : le bureau du procureur de la CPI indique que des mandats d'arrêts seront émis au cours de l'année contre des dirigeants de la LRA
	8 mars	Ouganda : les équipes de terrain de MSF sont invitées à rencontrer les enquêteurs de la CPI sur le terrain Diffusion d'un rapport de la section hollandaise de MSF sur les viols commis au Darfour par les forces armées nationales et les milices pro-gouvernementales
	31 mars	Le Conseil de sécurité des Nations unies vote la résolution 1593, qui défère la situation du Darfour à la CPI, malgré l'opposition du Soudan
	Avril	Ouganda : MSF réaffirme son souci de distinction entre l'action humanitaire et la mission judiciaire sur le terrain, auprès du bureau du procureur de la CPI à La Haye et de certains responsables d'OCHA à New York et Genève
	Avril	Soudan : Une liste secrète élaborée par la commission d'enquête de l'ONU et contenant les noms de responsables soudanais impliqués

2005		dans les violences commises au Darfour est transmise à la CPI, par le Secrétaire général de l'Onu
	Mai	Sierra Leone : un volontaire de MSF témoigne à titre personnel et sous couvert d'anonymat devant le tribunal spécial, dans deux procès distincts (l'un contre le RUF, l'autre contre l'AFRC)
	Juin	Le procureur confirme la préparation de deux mandats d'arrêt contre le leader de la LRA, Joseph Kony et l'un de ses lieutenants, Vincent Otti
	Juin	Soudan : Inculpation et arrestation du chef de mission et du responsable de terrain de MSF Hollande pour « espionnage, publication de faux rapports et atteinte à la société soudanaise » suite au rapport sur les viols commis au Darfour diffusé par MSF Hollande. Demande des autorités soudanaises de transmission des dossiers médicaux, refusée par MSF.
	2 juin	Ituri/RDC : Enlèvement et prise d'otage d'un expatrié et d'un employé national dans la province d'Ituri en République Démocratique du Congo. Discussion interne MSF sur la possibilité et la pertinence d'un témoignage sur ces événements devant la CPI. La décision de MSF en tant qu'organisation est de s'abstenir de tout témoignage sur ce cas devant la CPI. Le choix de l'expatrié est identique après discussion interne et discussion avec la CPI sur les implications sur les secours et sur le personnel national
	6 juin	Le procureur de la CPI annonce l'ouverture d'une enquête sur le Darfour
2006	**12 septembre**	Affaire Talisman : Le tribunal fédéral de Manhattan (USA) déboute la plainte du collectif de victimes soudanaises à l'encontre du consortium pétrolier Talisman pour défaut de preuves concluantes imputant au consortium pétrolier les préjudices subis
2007	**15 mars**	Affaire Erkel : Le juge du tribunal de Genève (Suisse) rend un jugement favorable à MSF, dans l'affaire opposant le gouvernement néerlandais et la section suisse de MSF sur le paiement de la rançon relative à la libération de l'otage enlevé au Daghestan en 2002 et libéré en 2004
	4 mai	Affaire Erkel : Le gouvernement Néerlandais fait appel de la décision du juge du tribunal de Genève (Suisse) dans l'affaire opposant le gouvernement néerlandais et la section suisse de MSF sur le paiement de la rançon relative à la libération de l'otage enlevé au Daghestan en 2002 et libéré en 2004